Die wohlerworbenen Rechte der Beamten

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät an der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau.

Vorgelegt von

Eckard Rabe

Breslau 1930.

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, KG., Ohlau i. Schl.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Prof. Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Schwestern
in steter Dankbarkeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Geschichtliche Entwicklung des Deutschen Beamtenrechts.
1) Von der Gründung des Deutschen Reiches bis zum 9. November 1918. 1
2) Vom 9. November 1918 bis zur Gegenwart. 12
II. Definition des Begriffs „Beamter".
1) Wesentliche Merkmale.
a) Amt. 20
b) Dienstverhältnis. 22
c) Stellung zu politischem Gemeinwesen. 26
2) Unwesentliche Merkmale.
a) Innehabung eines Amtes. 31
b) Ausübung der Amtsgeschäfte als Lebensberuf. 32
c) Obrigkeitliche Natur der Dienstgeschäfte. 33
d) Dienste höherer oder niederer Art. 33
e) Besoldung. 34
f) Vereidigung 34
III. Die Anstellung der Beamten.
1) Rechtliche Natur der Anstellung.
a) Verwaltungsakt. 35
b) Vertrag. 37
2) Wirkungen der Anstellung. 38
IV. Vorbedingungen für die Zulassung zu öffentlichen Aemtern.
1) Reichsangehörigkeit. 40
2) Nachweis der Befähigung. 41
3) Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte. 42
4) Nachweis der körperlichen Gesundheit. 43
5) Keine Verschuldung; Kautionsstellung. 43
V. Anstellungsmöglichkeit für Frauen. 44
VI. Die Ehrenbeamten.
1) Der Begriff. 48
2) Die Rechtsverhältnisse der Ehrenbeamten. 50
VII. Wohlerworbene Rechte.
1) Historische Entwicklung des Begriffs der „wohlerworbenen Rechte". 50
2) Grund der Aufnahme der Bestimmung in Art. 129, Abs. 1, S. 3, RV. 1919 „Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich" in der Reichsverfassung 1919. 56
3) Wohlerworbene Beamtenrechte im Sinne des Art. 129, Abs. 1. S. 3 RV. 1919
a) Allgemeines. 58
b) Wohlerworbene Beamtenrechte im einzelnen. 62
c) Die durch die Reichsverfassung 1919 neu hinzugekommenen bzw. erweiterten wohlerworbenen Beamtenrechte.
aa) Einsicht in Personalnachweise 70
bb) Politische Gesinnungsfreiheit. 73
cc) Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit. 84
dd) Beamtenvertretungen. 89
ee) Wahrnehmung eines Parlamentsmandates. 91
ff) „Streikrecht" der Beamten. 94
VIII. Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte der Beamten. 98

Benützte Quellen und Literatur.

A. Bücher.

1) *Anschütz:* Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 7. Aufl. Berlin 1928 und 11. Aufl. 1929.
2) *Arndt:* Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 3. Aufl. Berlin und Leipzig 1927.
3) *Arndt:* Kommentar zum Reichsbeamtengesetz, 3. Aufl. 1923.
4) *Aßmann:* Wohlerworbene Beamtenrechte und das Besoldungsrecht der preußischen Kommunalbeamten, 2. Aufl. Berlin 1924.
5) *von Ritter:* Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 3. Aufl. Berlin und Leipzig 1928.
6) *Bornhak:* Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl. Breslau 1912.
7) *Brand:* Das Beamtenrecht, 2. Aufl. Berlin 1926 und 3. Aufl. 1928.
8) *Brand:* Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, Kommentar, 3. Aufl. Berlin 1929.
9) *Brand:* Die preußischen Disziplinargesetze, Kommentar, Berlin 1929.
10) *Delius:* Die Beamtenhaftpflichtgesetze des Reiches und der Länder, 4. Aufl. Berlin und Leipzig 1929.
11) *Finger:* Das Staatsrecht des Deutschen Reiches der Verfassung vom 11. August 1919, Stuttgart 1923.
12) *von Freytagh-Loringhoven:* Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, Berlin 1924.
13) *Friedrichs:* Preußisches Kommunalbeamtenrecht, Berlin 1926.
14) *Giese:* Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 7. Aufl. Berlin 1926.
15) *Giese-Volkmann:* Die preußische Verfassung vom 30. November 1920, 2. Aufl. Berlin 1926.
16) *Hatschek:* Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Berlin 1922.

17) *Hatschek:* Das Preußische Verfassungsrecht, Berlin 1924.
18) *Hatschek:* Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts, 5. und 6. Aufl. Leipzig 1927.
19) *Helfritz:* Grundzüge des Beamtenrechts, Berlin, Wien 1929.
20) *Helfritz:* Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 14, S. 246 ff.
21) *Jellinek:* System der subjektiven Rechte, 2. Aufl. Tübingen 1919.
22) *Jellinek:* Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte, 3.Aufl. Leipzig 1919.
23) *Kulemann:* Die öffentlichen Beamten, Berlin 1916.
24) *Laband:* Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. Tübingen 1911.
25) *Mayer, Otto:* Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. München und Leipzig 1924.
26) *Mayer, Otto:* Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage, in Archiv für öffentliches Recht, Bd. 3, S. 3 ff.
27) *Meißner:* Das neue Staatsrecht des Reiches und der Länder, 2. Aufl. 1923.
28) *Meyer-Anschütz:* Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. München und Leipzig 1919.
29) *Meyer, Georg:* Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, bearb. von Gerhard Anschütz, München 1914—1919.
30) *Meyer, Georg:* Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes, bearb. von Franz Dochow, 3. Aufl. Leipzig 1910.
31) *Nipperdey:* Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum 2. Teil der Reichsverfassung 1919, Berlin 1929.
32) *Poetzsch:* Handausgabe der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 2. Aufl., Berlin 1921.
33) *Poetzsch-Heffter:* Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Aufl. Berlin 1928.
34) *Posener:* Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, Leipzig 1903.
35) *Sartorius:* Sammlung von Reichsgesetzen, staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 7. Aufl. München 1927.
36) *von Stengel-Fleischmann:* Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Tübingen 1910 bis 1914.

37) *Stier-Somlo:* Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin und Leipzig 1924.
38) *Stier-Somlo:* Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 5. Aufl. München 1927.
39) *Triepel:* Das preußische Gesetz über die Einführung einer Altersgrenze, in Archiv für öffentliches Recht, Bd. 40, S. 349 und ff.
40) *Vervier:* Der Rechtswechsel im öffentlichen Recht und seine Einwirkung auf gleichwertige öffentlichrechtliche Normen, München, Berlin und Leipzig 1923.
41) *Vogels:* Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, 2. Aufl. 1927.
42) *Waldecker:* Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, 2. Aufl. 1927.
43) *Wolfstieg:* Das Beamtenreichsrecht nach Inkrafttreten der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 2. Aufl. Berlin 1926.

B. Periodische Schriften.

1) Analen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, begründet von Dr. Georg Hirth und Dr. Max von Seydel, herausgegeben von Dr. Anton Dyroff, München, Berlin und Leipzig.
2) Arbeitsrecht, Zeitschrift für das gesamte Dienstrecht der Arbeiter, Angestellten und Beamten, herausgegeb. von Heinz Potthoff, Stuttgart.
3) Archiv des öffentlichen Rechts, begründet von Paul Laband und Felix Stoerk, Tübingen.
4) Beamten-Jahrbuch, wissenschaftliche Monatsschrift für das deutsche Berufsbeamtentum, Verlagsanstalt des deutschen Beamtenbundes, G.m.b.H., Berlin.
5) Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts von Dr. I. A. Gruchot, herausgegeb. von Dr. Predari und Dr. Schlegelberger, Berlin.
6) Deutsche Juristenzeitung, begründet am 1. Januar 1896 von Laband, Stenglen. Liebmann, herausgegeben von Dr. Otto Liebmann, Berlin.
7) Deutsches Polizei-Archiv, herausgegeb. vom deutschen Polizei-Verlag, Lübeck.
8) Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger, Berlin.

9) Deutsche Richterzeitung, herausgegeb. vom deutschen Richterbund, Schriftleiter Senatspräsident Reichert, Leipzig.
10) Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, Berlin.
11) Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Leipzig.
12) Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Berlin und Leipzig.
13) Fischer's Zeitschrift für Verwaltungsrecht, von Dr. Walter Schelcher, Leipzig.
14) Gesetz und Recht, Zeitschrift für allgemeine Rechts- und Staatskunde, Berlin-Lichterfelde.
15) Juristische Wochenschrift, herausgegeb. vom deutschen Anwaltverein, Leipzig.
16) Justiz-Ministerial-Blatt für die preußische Gesetzgebung und Rechtspflege, herausgegeb. im Büro des Justizministeriums, Berlin.
17) Kommunale-Rundschau, Zeitschrift für alle Gebiete der Selbstverwaltung, Bundesblatt des Reichsstädtebundes sowie seiner technischen Beratungsstellen, herausgegeb. von Oberbürgermeister Dr. Alfred Behan, Berlin.
18) Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht, herausgegeb. von Th. von der Pfordten, München, Berlin.
19) Nachrichten des Berufsvereins höherer Verwaltungsbeamten, Schriftleiter Bürgermeister a. D. Dr. Albers, Berlin.
20) Preußische Gesetzessammlung, ausgegeben zu Berlin.
21) Preußisches Verwaltungs-Blatt, Berlin.
22) Das Recht, Rundschau für den deutschen Juristenstand, herausgegeb. von Hs. Th. Soergel, Berlin.
23) Die Rechtsprechung, Beilage der Zeitschrift „Juristische Rundschau", Berlin.
24) Recht und Wirtschaft, herausgegeb. von Fritz Rathenau und Glum, Berlin.
25) Reichs-Gesetzblatt, ausgegeb. zu Berlin.
26) Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Berlin.

Abkürzungen.

ALR. = Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 5. Februar 1794.
BGB. = Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896.
GVB. = Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877.
LVG. = Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883.
KomBG. = Preußisches Gesetz betreffend die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899.
OVG. = Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts.
PrVU. = Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850.
PrV. 1920 = Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920.
RBG. = Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873.
RDiszH. = Entscheidungen des Reichsdisziplinarhofs in Leipzig.
RGStr. = Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
RGZ. = Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
RMinBl. = Reichsministerialblatt.
RV. 1871 = Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871.
RV. 1919 = Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.
StrGB. = Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546319_0044

I.

Geschichtliche Entwicklung des Deutschen Beamtenrechts.

1. Von der Gründung des Deutschen Reiches bis zum 9. November 1918.

Um eine klare Darstellung der „wohlerworbenen Rechte" der Beamten geben zu können, muß zunächst auf die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts näher eingegangen werden, da sich aus dieser allein die Privilegierung der Beamten durch die Reichsverfassung vom 11. August 1919 (Art. 129) erklären läßt. Bei Untersuchung der geschichtlichen Entwicklung der rechtlichen Natur des Staatsdienstes muß bis auf das Mittelalter zurückgegangen werden. Im Mittelalter gab es noch keinen berufsmäßigen Staatsdienerstand. Die Interessen der einzelnen Landesfürsten wurden von deren Vasallen und Ministerialen wahrgenommen. Nachdem sich aber das Landesfürstentum allmählich zu einer selbständigen Staatsgewalt entwickelt hatte, reichten selbstverständlich die Dienste der Vasallen und Ministerialen nicht mehr aus, um die Hoheitsrechte restlos durchzuführen.[1] Die Landesherren bedienten sich daher künftighin zur Ausübung ihrer Hoheitsrechte besonderer Organe, die aber im Gegensatz zu den heutigen Verhältnissen zu ihrem Herrn lediglich in ein rein privatrechtliches Dienstverhältnis traten, das von beiden Teilen wieder beliebig gelöst werden konnte.[2] Dies erklärt sich aus den damaligen Verhältnissen. Man unterschied in jener Zeit noch nicht wie heute privates und öffentliches Recht. Zölle und Steuern z. B. waren Regalien, d. h. landesherrliche Berechtigungen. Man kannte keine Trennung von Privatvermögen und landesherrlichem Vermögen. Daher wurde der Landesherr auch als Eigentümer des Grund und Bodens seines

1) Brand, Beamten-R., § 1, S. 1.
2) Brand, Beamten-R., § 1, S. 1; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 142, S. 563 ff. Bornhak, Grundriß d. Verw.-R., § 12, S. 38.

Staatsgebietes angesehen.[3] Erst mit der Entwicklung der Landeshoheit zur modernen Staatsgewalt zu Beginn des 17. Jahrhunderts „verloren die Dienste der Beamten ihren privatrechtlichen Charakter und erlangten staatsrechtlichen Inhalt. Das Beamtenverhältnis wurde nicht mehr durch einen privatrechtlichen Dienstvertrag, sondern durch einen einseitigen Akt der im absoluten Herrscher verkörperten Staatsgewalt begründet"[4].

Wenn man davon ausgeht, daß das Deutsche Reich der Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes ist, und daß sich der Norddeutsche Bund vornehmlich aus der Vormachtstellung Preußens entwickelt hat, so wird man wohl auf der Suche nach dem Ursprung des deutschen Beamtenrechts in materieller Hinsicht auf die preußische Gesetzgebung zurückgreifen müssen.[5] In Preußen hatte sich schon unter der Regierung des Großen Kurfürsten der eingangs erwähnte Umschwung in der rechtlichen Natur des Staatsdienstes vollzogen. Bereits Joachim Friedrich hatte im Jahre 1604 eine Zentralbehörde, den Geheimen Rat, geschaffen. „Der eigentliche Schöpfer eines berufsmäßigen preußischen Beamtenstandes ist aber erst König Friedrich Wilhelm I."[6] Er stellte, wie dies von seinem Vorgänger Friedrich I. begonnen worden war, in Preußen feste Grundsätze auf über wissenschaftliche Kenntnisse, die bei Bewerbung um höhere Staatsdienerämter nachzuweisen waren. Gleichzeitig schuf er „ein umfassendes System von Prüfungen in Verbindung mit einem für die einzelnen Beamtengruppen verschieden geregelten Vorbereitungsdienst".[6] Die Folge davon war, daß das Beamtentum eine hochangesehene Stellung im Staate erlangte, und daß nunmehr die befähigsten Staatsangehörigen die Beamtenlaufbahn, die einen sicheren und geachteten Lebensberuf bot, erwählten. Somit wurde allmählich in der Beamtenschaft, die durch ihren Fleiß, ihre Pflichttreue, ihre Leistungen und Unbestechlichkeit vorbildlich wirkte, eine verläßliche Stütze des Staatsgedankens geschaffen.[7] Im Gegensatz zu den heutigen Verhältnissen hatten die Beamten der dama-

3) Helfritz, Grundzüge d. Beamt.-R., Kap. 1, S. 14/15.
4) Brand, Beamten-R., § 1, S. 1., vergl. auch Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 12, S. 39.
5) Wolfstieg, Beamtenreichsr., § 1, S. 1.
6) Brand, Beamten-R., § 1, S. 1/2; vergl. auch Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 12, S. 39.
7) Brand, Beamten-R., § 1, S. 2; Helfritz, Grundzüg. d. Beamten-R., Kap. 1, S. 15, 16; Meyer-Anschütz Lehrb. d. Dtsch. Staats-Rechts, § 142, S. 564.

ligen Zeit noch keinen Rechtsanspruch auf „regelmäßige Fortgewährung eines festen Gehaltes und auf Belassung im Amte. Ebenso hatte in der damaligen Zeit die Anstellung nicht die lebenslängliche Belassung im Amte zur Folge. Noch unter Friedrich dem Großen wurden überflüssig gewordene Beamte bisweilen ohne Zubilligung einer Pension entlassen. Ausschlaggebend für die Höhe der Beamtengehälter waren seinerzeit Stand des Etats, Leistung des einzelnen Beamten, sowie billiges Ermessen des Königs.[8] Gegen diese eigentlich rechtlose Stellung der Beamtenschaft wandte sich zum ersten Male ein Gutachten der Gesetzgebungskommission vom 2. Mai 1787, die sich gegen jede beliebige Beamtenentlassung aussprach. Eine gleiche Bestimmung war auch im Entwurf zum Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten enthalten. Ein diesbezügliches Gesetz kam aber damals noch nicht zustande, „weil man den König in der freien Verfügung über seine Beamten nicht einschränken wollte".[9] Erst das Preußische Allgemeine Landrecht vom 5. Februar 1794, das am 1. Juni 1794 in Kraft trat und zum Teil noch heut in Geltung ist, brachte zum ersten Mal eine ausführliche, scharf umrissene gesetzgeberische Gestaltung des Begriffs und der gesamten rechtlichen Stellung der Beamten.[10] Diese Bestimmungen über die Beamten sind im Teil II Titel 10 Allg. Landrecht unter der Ueberschrift: „Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates" enthalten. In diesem Titel regeln die §§ 70—84 die Bestallung der Beamten, §§ 85—93 ihre Rechte und Pflichten, §§ 94—103 die Niederlegung, Entsetzung und Verabschiedung, §§ 104—113 die Rechte in Privatangelegenheiten, §§ 114—118 die Beamtenkollegien, §§ 119 bis 126 deren Vorgesetzte und schließlich die §§ 127—145 die Vertretungsverbindlichkeiten. Außerdem finden sich noch im Teil II Titel 17 § 99, sowie in der Prozeßordnung besondere Bestimmungen über die Justizbeamten, die im Interesse einer unabhängigen Rechtspflege nur von vorgesetzten Gerichten oder Landeskollegien wegen ihrer Amtsführung belangt, in Untersuchung genommen, bestraft oder ihres Amtes entsetzt werden konnten. Auch die übrigen Beamten wurden, wie be-

8) Brand, Beamten-R., § 1, S. 2; Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 12, S. 39;
9) Brand, Beamten-R., § 1, S. 2.
10) Wolfstieg, Beamten-Reichs-R. § 1, S. 1; Bornhak, Grundr. d. Verw.-R. § 12, S. 39; Brnad, Beamten-R., § 1, S. 2; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 1, S. 16; Meyer-Anschütz Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 142, S. 565.

reits oben erwähnt, in den §§ 98—101, Teil II, Titel 10 ALR. gegen willkürliche Entziehung ihres Amtes durch die Bestimmung geschützt, daß sie nicht durch den einzelnen Departementschef gegen ihren Willen, sondern nur nach vorheriger Anhörung durch Stimmenmehrheit der Mitglieder des Staatsrates abgesetzt werden durften. Die vom König ernannten Beamten konnten nur dann zur Niederlegung ihres Amtes gezwungen werden, wenn der Absetzungsbeschluß des Staatsrates vom Könige genehmigt worden war.[11] Damit war die Rechtsstellung der preußischen Staatsbeamten gesichert. Diese Bestimmungen des Teil II, Titel 10 ALR. gelten, soweit sie nicht mit einzelnen später erlassenen Gesetzesbestimmungen in Widerspruch stehen, auch noch heute in Preußen, da das im Art. 98 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 in Aussicht gestellte Gesetz nicht ergangen ist.[12]

Fernerhin waren die Stein-Hardenberg'schen Reformen für die Entwicklung des Beamtenrechts im brandenburgisch-preußischen Staat von großer Bedeutung. „Durch das Gesetz vom 16. Dezember 1808 über die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden wurden fünf Fachminister (für das Innere, die Finanzen, das Auswärtige, den Krieg und die Justiz) an die Spitze der gesamten Staatsverwaltung gestellt; das bisherige Generaldirektorium wurde beseitigt."[13] Durch die Städteordnung vom 19. November 1808 schuf Stein den Ausgangspunkt für die deutsche Selbstverwaltung. Damit wuchs die Zahl der mittelbaren Staatsbeamten und demzufolge entwickelte sich nun auch allmählich für gewisse Zweige der Beamtenschaft ein besonderes Kommunalbeamtenrecht.[14]

„Dieses regelte nicht nur die Rechtsverhältnisse der eigentlichen Gemeindebeamten, sondern auch die der Kreis- und Provinzialbeamten."[14] Die Rechte der besoldeten und unbesoldeten Kommunalbeamten waren in zahlreichen Städte- und Landgemeindeordnungen verankert. Hierzu brachten sodann noch das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, und das Gesetz über die Zuständigkeit der

11) Brand, Beamten-R., § 1, S. 2.
12) Wolfstieg, Beamten-Reichs-R., § 1, S. 2; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 1. S. 16.
13) Brand, Beamten-R., § 1, S. 3.
14) Brand, Beamten-R., § 1, S. 3.

Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883 wichtige Ergänzungen. Aber auch das Gesetz betreffend die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 3. Juli 1899, das am 1. April 1900 in Kraft getreten ist, hat kein allgemein geltendes, einheitliches Recht auf dem Gebiete des Kommunalbeamtenrechts geschaffen, denn es bezieht sich nur auf die besoldeten Gemeindebeamten, und auch für diese hat es nur in einigen Punkten ein allgemeines Recht geschaffen. In diesem Kommunalbeamtengesetz wird vielfach auf die für die unmittelbaren Staatsbeamten geltenden Rechtssätze hingewiesen, sodaß der für die Kommunalbeamten geltende Rechtszustand sehr verwickelt und unübersichtlich ist.[15] Erst in neuerer Zeit ist man daran gegangen, diese unübersichtliche Fülle von Gesetzen und Verordnungen zusammenzufassen, um ein einheitliches Kommunalbeamtenrecht zu schaffen. Bahnbrechend auf diesem Gebiet ist das Gesetz betreffend die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindebeamtenrechts vom 8. Juli 1920 gewesen, das die Besoldung der Dienststellen, die Einreihung der Stelleninhaber und die Einreihung der Fürsorgebeamten regelt.[16]

Eine weitere Einheit hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der Kommunalbeamten ist durch § 43 des Gesetzes über die Dienstbezüge der unmittelbaren Staatsbeamten (Preuß. Besoldungsgesetz) vom 17. Dez. 1927 erreicht. Gemäß dieser Bestimmung müssen die Gemeinden und Gemeindeverbände die Dienstbezüge ihrer hauptamtlich angestellten Beamten mit Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse so regeln, daß diese Bezüge den Grundsätzen des Preuß. Besoldungsgesetzes entsprechen. „In den Besoldungsordnungen der Kommunen sind die Beamten in gemeinschaftliche Besoldungsgruppen zusammenzufassen, die denen der staatlichen Besoldungsordnung in Bezug auf Anfangs- und Endgehalt, die Zahl der Dienstaltersstufen und die Aufrückungsfristen entsprechen müssen. Eine dauernde Uebereinstimmung der Besoldungsordnungen der Gemeinden und Gemeindeverbände mit denen des Reichs und des Staates muß gemäß § 43 des Preuß. Besoldungsgesetzes und dem Gesetz vom 8. Juli 1920 sichergestellt sein."[17]

15) Brand, Beamten-R., § 1, S. 3; § 2, S. 9; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 1, S. 19; Friedrichs, Preuß. Komm.-Beamten-R., § 1, S. 3.
16) Aßmann, Wohlerworb. Beamten-R. u. d. Besold.-R. d. preuß. Komm.-Beamt., III, S. 10; Brand, Beamten-R., § 45, S. 163, 167.
17) Brand, Das Beamtenrecht, § 47, S. 176/177.

Auch auf dem Gebiete des Rechts der preußischen unmittelbaren Staatsbeamten ist eine solche Vereinheitlichung dringend geboten. Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 hatte allerdings schon in den Art. 87—89 die Rechtsverhältnisse der richterlichen Beamten geordnet. Ferner bestimmte Art. 98 Pr.V. 1850, daß „die besonderen Rechtsverhältnisse der nicht zum Richterstande gehörigen Staatsbeamten, einschließlich der Staatsanwälte, durch ein Gesetz geregelt werden sollten, welches ohne die Regierung in der Wahl der ausführenden Organe zweckwidrig zu beschränken, den Staatsbeamten gegen willkürliche Entziehung von Amt und Einkommen angemessenen Schutz gewährt". Auf Grund dieser Bestimmung ist sodann in der Folgezeit eine Fülle von Gesetzen, Verordnungen und Ausführungsgesetzen ergangen. Es sind dies insbesondere das Gesetz, betreffend die Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851, und das Gesetz, betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 21. Juli 1852. Fernerhin muß hier die gesetzliche Regelung der Ruhegehaltsansprüche und der Hinterbliebenenfürsorge erwähnt werden, die durch das Gesetz betreffend die Pensionierung der unmittelbaren Staatsbeamten, sowie der Lehrer und Beamten an den höheren Unterrichtsanstalten mit Ausschluß der Universitäten vom 27. März 1872, und das Gesetz, betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten vom 20. Mai 1882 erfolgt ist. Diese beiden Gesetze sind sodann in der Folgezeit vielfach abgeändert und erweitert worden.[18] Auch die neue Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 brachte keine einheitliche, auch nicht grundsätzliche Regelung der Rechtsverhältnisse seiner Beamten. In den Art. 77—79 sind nur einige allgemeine Grundsätze gegeben. Im übrigen aber kündigt die Preußische Verfassung im Art. 80 an, daß „das Beamtenrecht im Rahmen des Reichsrechtes durch Gesetz geregelt" werden solle. Ein derartiges Gesetz ist aber bisher in Preußen noch nicht zustande gekommen. Heute besteht in Preußen eine Fülle von Gesetzen, Verordnungen, Ausführungsbestimmungen und Erlassen, die sich mit der Regelung der

18) Brand, Beamten-R., § 1, S. 3, 4; Helfritz, Grundz d. Beamten-R., Kap. 1, S. 16, 17; Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 12, S. 40.

Rechtsverhältnisse der preußischen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten befassen. „Diese Vorschriften verteilen sich über einen Zeitraum von weit mehr als einem Jahrhundert und sind außerordentlich unübersichtlich, und z. T. auch in ihrer Fortgeltung zweifelhaft, da viele Bestimmungen später ganz oder teilweise aufgehoben und durch neue ersetzt sind."[19] Da heute tatsächlich manchmal Zweifel darüber herrscht, was rechtens ist, ist eine einheitliche gesetzliche Regelung der Rechtsverhältnisse der preußischen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten daher dringend erforderlich.[20]

In streng formellem Sinne aber kann man wohl die Entwicklung des preußischen Beamtenrechts nicht als Quelle des deutschen Beamtenrechts bezeichnen, da zu jener Zeit noch gar kein einheitliches Deutsches Reich, mithin auch kein einheitliches deutsches Recht bestand. Da aber wie eingangs bereits kurz angeschnitten, das Deutsche Reich nach der herrschenden Ansicht der Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes ist, so wird man wohl auf der Suche nach den Quellen des deutschen Beamtenrechts nur bis auf die am 16. April 1867 von den Vertretern der verbündeten Regierungen angenommenen Verfassung des Norddeutschen Bundes zurückgreifen dürfen. „Dem entspricht es, daß die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 lediglich eine Ausdehnung des bestehenden Verfassungsrechtes auf die hinzutretenden Staaten beabsichtigt und herbeigeführt hat, dagegen nicht eine materielle Aenderung der vorhandenen Verfassung."[21] Die in der Verfassung des Norddeutschen Bundes enthaltenen Normen über Beamte und öffentliche Aemter sind auch tatsächlich mit den notwendigen formellen Aenderungen in die Reichsverfassung 1871 übernommen worden.

Von einem deutschen Beamtenreichsrecht kann man aber wohl in streng formellem Sinne erst nach der Gründung des Deutschen Reiches, welches als solches mit dem 1. Januar 1871 in Wirksamkeit trat, und dem Inkrafttreten eines einheitlichen deutschen Reichsrechtes, der Reichsverfassung 1871, sprechen. Deutsches Beamtenreichsrecht besteht demnach seit

19) Brand, Das Beamtenrecht, § 1, S. 4/5.
20) Brand, Das Beamtenrecht, § 1, S. 4/5; Aßmann, Wohlerworbene Beamtenrechte und das Besoldungsrecht der preuß. Kommunalbeamten, Vorwort III/IV; Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 40, S. 130 ff; Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts, § 12, S. 40.
21) Wolfstieg, Beamt.-Reichsr., § 1, S. 1.

dem 4. Mai 1871, dem Tage des Inkrafttretens der Reichsverfassung 1871.[22]

Die in der Reichsverfassung 1871 enthaltenen Normen über Beamte und öffentliche Aemter sind weder geordnet, noch unter einem einheitlichen Gesichtspunkt zusammengestellt. Die diesbezüglichen Bestimmungen finden sich vielmehr durch die ganze Verfassung hindurch verstreut. Die Art. 18, 36, 53 und 56 enthalten Normen nur für die Beamten, deren Dienstherr das Reich als Ganzes ist, d. h. für die unmittelbaren Reichsbeamten. Es behandeln:

Art. 18 die Ernennung, Vereidigung und Entlassung der Reichsbeamten durch den Kaiser. Gleichzeitig wird bestimmt, daß die zu Reichsbeamten berufenen Beamten eines Bundesstaates dem Reiche gegenüber bis zum Erlaß eines neuen Reichsbeamtengesetzes diejenigen Rechte haben, die ihnen bisher ihrem Heimatlande gegenüber zugestanden hatten;

Art. 36 die Ueberwachung der Zoll- und Steuerämter der Einzelstaaten durch vom Reich eingesetzte Reichsbeamte;

Art. 53 die Ernennung und Vereidigung der Beamten der Kriegsmarine des Reichs durch den Kaiser und

Art. 56 die Anstellung der Konsuln durch den Kaiser und die Organisation des Konsulatwesens des Deutschen Reiches.

Die Art. 50 und 64 enthalten Normen über die mittelbaren Reichsbeamten, d. h. über diejenigen Beamten, die zwar Landesbeamte bleiben, aber verpflichtet sind, den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten. Art. 50 behandelt die Anstellung der oberen Beamten der Post- und Telegrafenverwaltung durch den Kaiser und bestimmt gleichzeitig, daß sämtliche Beamte dieser beiden Behörden den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten haben.

Art. 64 regelt die Ernennung und Vereidigung der Offiziere der deutschen Wehrmacht und die Verpflichtung aller deutschen Truppen, den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge zu leisten.

Fernerhin enthalten die Art. 3, 21 und 74 allgemeine Bestimmungen, die gemeinhin für alle Beamten und öffentlichen Aemter gelten, d. h. demnach für unmittelbare und mittel-

22) Wolfstieg, Beamt.-Reichsr., § 1, 2, 3.

bare Reichsbeamte, sowie für die Beamten der Einzelstaaten. Art. 3 bestimmt, daß Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate unter denselben Voraussetzungen wie die Einheimischen zu den öffentlichen Aemtern zuzulassen sind. Art. 21 enthält das Vorrecht der Beamten, daß sie zum Eintritt in den Reichstag keines Urlaubs bedürfen, und Art. 74 verfügt die besondere Unterstrafestellung von Beleidigungen eines Mitgliedes irgend einer Behörde oder eines öffentlichen Beamten des Reichs.[23]

Aus dem Dargelegten ist zu entnehmen, daß sich die Reichsverfassung 1871 lediglich mit den Artikeln 3 und 21 an sämtliche Angehörigen des deutschen Beamtenstandes, sei es Reichs-, Landes-, Provinzial- oder Kommunalbeamte, wandte. Diese in Rede stehenden Verfassungsbestimmungen stellen demnach das einzige Reichsrecht bezüglich des Beamtenstandes dar. Weitergehendes Reichsrecht konnte auch nicht auf Grund der Verfassung gesetzt werden, da dem Reich auf dem Gebiete des Beamtenrechts gemäß den Art. 4 und 35 RV. 1871 weder die ausschließliche noch die konkurrierende Gesetzgebung zustand. Das Reich konnte nur die Rechte ausüben, die ihm von der Reichsverfassung 1871 ausdrücklich übertragen worden waren. War dies nicht der Fall, so unterlagen die Rechte der Zuständigkeit der Länder. Damit war den Ländern in der Entwicklung und Gestaltung des Beamtenrechts unbeschränkte Freiheit gegeben. Die Landesgesetzgebung war lediglich an die Bestimmungen der Art. 3 und 21 RV. 1871 gebunden, wonach allen Angehörigen eines jeden Bundesstaates unter den gleichen Voraussetzungen wie den Einheimischen Zugang zu den öffentlichen Aemtern zu gewähren war, und die Beamten von Reichs wegen gewisse Vorrechte hatten, aber andererseits Beschränkungen unterworfen waren, wenn sie zu Reichstagsabgeordneten gewählt waren. Daß man es den Ländern überließ, die Rechtsverhältnisse der Beamten selbst zu gestalten, ist damit zu erklären, daß sich doch das Beamtentum aus dem persönlichen Verhältnis der großen und kleinen Fürsten, der Landesherren zu ihren Dienern heraus entwickelt hatte. Der Landesherr hatte nicht zum kleinsten Teil der Treue und dem Pflichteifer seiner Beamten die Erstarkung seiner Macht zu verdanken.

23) Wolfstieg, DasBeamtenreichsrecht, § 1, S. 2/3; Posener, Verfassung des Deutschen Reiches v. 16. 4. 1871.

Da auch andererseits die Entwicklung des Beamtenrechts in hohem Maße von den örtlichen Verhältnissen abhängig war, so hätte eine durchgreifende reichsrechtliche Regelung des Beamtenrechts der Weiterentwicklung der Einzelstaaten wohl nur schaden können.[24]

Durch die Gründung des Deutschen Reiches und die damit verbundenen Verwaltungsmaßnahmen waren ein Teil der Beamten gemäß den Art. 18, 36, 53 und 56 zu Reichsbeamten geworden, d. h. solchen Beamten, deren Dienstherr nicht ein Land, sondern das Reich war. Sie hatten im Dienste des Reichs in seiner Gesamtheit die Aufgaben zu lösen, die das Reich seinem Wesen nach ohne Hilfe der Einzelstaaten erfüllen mußte oder die ihm ausdrücklich übertragen waren. Für den Uebergang regelte man die Rechtsverhältnisse dieser Beamten insofern, als Art. 18 Abs. 2 RV. 1871 bestimmte, daß den zu einem Reichsamte berufenen Beamten eines Bundesstaates dem Reich gegenüber diejenigen Rechte zustehen sollten, welche ihnen in ihrem Heimatlande aus ihrer dienstlichen Stellung dem Landesherrn gegenüber zugestanden hatten. Dies konnte jedoch nur eine vorübergehende Regelung sein, denn ging ein Reichsbeamter unmittelbar aus dem Privatleben hervor, so wäre er, streng genommen, dem Reiche gegenüber rechtlos gewesen. Daher kündigte auch Art. 18 Abs. 2 RV. 1871 gleichzeitig den Erlaß eines diesbezüglichen Reichsgesetzes an. Dieses Gesetz ist sodann auch am 31. März 1873 als Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, ergangen. Dieses Gesetz ist natürlich in der Zwischenzeit durch zahlreiche zu ihm ergangenen Novellen und Ergänzungen abgeändert und verbessert worden, gilt aber noch heut in der unter besonderer Berücksichtigung der Novelle vom 17. Mai 1907 als Reichsbeamtengesetz am 18. Mai 1907 neu bekannt gemachten Fassung. Reichsbeamter im Sinne dieses Gesetzes ist gemäß § 1 jeder Beamte, welcher entweder vom Kaiser (jetzt vom Reichspräsidenten; Art. 46, 179 RV. 1919 und Uebergangsgesetz vom 4. März 1919) angestellt oder nach Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet ist. Das Reichsbeamtengesetz gilt demnach für die unmittelbaren und mittelbaren Reichsbeamten. Durch das Reichsbeamtengesetz war ein bedeutender Baustein auf dem Gebiete der Beamten-

24) Wolfstieg, Beamt.-Reichsr., § 1, S. 4.

gesetzgebung geschaffen worden. Da es bereits für die unmittelbaren und mittelbaren Reichsbeamten galt, so hätte es durch möglichst geschlossene Uebernahme in den Einzelstaaten zu einer einheitlichen Regelung des gesamten deutschen Beamtenrechts führen können. Tatsächlich sind auch das sächsische Gesetz vom 3. März 1876, das württembergische Gesetz vom 28. Juni 1876 und das badische Gesetz vom 24. Juli 1888 dem Reichsbeamtengesetz stark nachgebildet worden.[25]

Abgesehen hiervon war lediglich für die richterlichen Beamten und die Militärjustizbeamten eine vollständigere Rechtseinheit erreicht worden. Das Gerichtsverfassungsgesetz, das auf Grund des Art. 4 Z. 13 RV. 1871, wonach das gerichtliche Verfahren der Gesetzgebung des Reiches unterliegen sollte, erlassen worden war, enthielt reichsrechtliche Bestimmungen über das Richteramt. Es regelte die Befähigung zu diesem, die Anstellung auf Lebenszeit, Gehalt, Amtsenthebung und Versetzung, sowie die zeitweilige Wahrnehmung richterlicher Geschäfte. Da nun Reichsrecht dem Landesrecht vorangeht, waren durch dieses Gesetz die wesentlichsten Grundlagen für die Beamtenstellung der Richter gegeben, und die Einzelstaaten mußten sich an diese Richtlinien halten und konnten demnach bezüglich der richterlichen Beamten nur noch Ausführungsgesetze erlassen.[26]

Aehnlich lagen die Verhältnisse für die richterlichen Militärjustizbeamten durch die Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898. Die Regelung durch die Militärstrafgerichtsordnung war jedoch nicht so grundlegend wie die durch das Gerichtsverfassungsgesetz, da die Militärjustizbeamten gemäß Art. 64 RV. 1871 mittelbare, und die Marinejustizbeamten gemäß Art. 53 RV. 1871 sogar unmittelbare Reichsbeamte waren.[26]

An dieser Stelle muß sodann noch erwähnt werden, daß eine weitere Rechtseinheit auf dem Gebiete des Beamtenrechts durch das Reichsstrafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 erreicht worden ist. Dieses war ebenfalls auf Grund des Art. 4, Ziff. 13 RV. 1871, wonach die gemeinsame Gesetzgebung über das Strafrecht der Gesetzgebung des Reichs unterliegt, erlas-

25) Wolfstieg, Beamt.-Reichsr., § 1, S. 5, 6.
26) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 1, S. 7; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 142, S. 570.

sen worden. Durch das Reichsstrafgesetzbuch werden gewisse Personen zeitweise oder dauernd von der Besetzung öffentlicher Aemter ausgeschlossen, ferner sind die Beamten wegen Vergehen oder Verbrechen im Amte besonderen und strengeren Strafen ausgesetzt, andererseits genießen sie aber auch in erhöhtem Maße staatlichen Schutz, besonders gegen Widerstand und Beleidigung bei rechtmäßiger Ausübung ihres Amtes.[27]

Ferner muß darauf hingewiesen werden, daß das Bürgerliche Gesetzbuch, das am 1. Januar 1900 in Kraft trat, in § 839 wichtige Bestimmungen über die Haftung des Beamten bei fahrlässiger oder vorsätzlicher Verletzung seiner Amtspflichten brachte. Diese gesetzliche Regelung der Haftung des Beamten aber war bei weitem unzulänglich. Es erging daher in Preußen am 1. August 1909 das Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt. Gemäß den Bestimmungen dieses Gesetzes trat an Stelle der Haftung des Beamten nach § 839 BGB. die Haftung des Staates oder des in Betracht kommenden Kommunalverbandes. Diesen wiederum steht ein Rückgriffsrecht gegenüber dem Beamten zu. Auch im Reich erging sodann am 22. Mai 1910 das Gesetz über die Haftung des Reiches für seine Beamten.[28]

2. Vom 9. November 1918 bis zur Gegenwart.

Erst nach dem Umsturz vom 9. November 1918 wurde, von einigen kleineren Aenderungen und Spezialgesetzen abgesehen, die Gesetzgebung des Reiches über die deutschen Beamten wieder aufgenommen. Unmittelbar nach dem Umsturz erließ der Rat der Volksbeauftragten einen Aufruf „An das deutsche Volk", in dem die aus der Revolution hervorgegangene Regierung ihr Programm verkündete. In diesem wurde auch der Beamten insofern Erwähnung getan, als ihnen in Ziff. 2 aus politischen Gründen eingeräumt wurde, daß das Vereins- und Versammlungsrecht auch für sie keinerlei Beschränkungen unterliege. Ferner gab der Rat der Volksbeauftragten unter dem 27. Dezember 1918 mit Wirkung vom

27) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 1, S. 7; Brand, Beamten-R., § 56, S. 846, 847; § 4, S. 15; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 150, S. 614; Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 49, S. 495, 496.)

28) Helfritz, Grundz. d. Beamt.-R., Kap. 1, S. 19, 20; Brand, Beamten-R., § 170, S. 571 ff.; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 149, S. 512.

12. November 1918 eine Verordnung mit Gesetzeskraft über die Anstellung und Zurruhesetzung der Reichsbeamten heraus, in der bestimmt wurde, daß das Recht der Ernennung und Entlassung von Reichsbeamten dem Rate der Volksbeauftragten auf Grund der Vorschläge des Ressortchefs zusteht. Das Gesetz über die vorläufige Regelung der Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 aber enthielt für die Beamten keinerlei Bestimmungen.[29]

Grundlegend aber für die Weiterentwicklung des deutschen Beamtenrechts ist die Reichsverfassung vom 11. August 1919 geworden, die gemäß Art. 178 die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 sowie das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 mit dem Tage der Verkündung der Reichsverfassung 1919, dem 14. August 1919, ausdrücklich aufhebt. Sie enthält zunächst eine ganze Reihe von wichtigen Bestimmungen auf dem Gebiete des Beamtenrechts, auf die sich das heute geltende Beamtenreichsrecht gründet, weiterhin aber sind in ihr noch Reichsgesetze bezüglich der deutschen Beamten in Aussicht gestellt. Die weitgehendsten beamtenrechtlichen Bestimmungen sind im zweiten Abschnitt „Das Gemeinschaftsleben" des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" in den Art. 128, 129, 130 und 131 enthalten. Sodann enthält die Reichsverfassung 1919 in den Art. 102 und 104, die dem 7. Abschnitt „Die Rechtspflege" des ersten Hauptteils der Reichsverfassung „Aufbau und Aufgaben des Reichs" angehören, grundsätzliche Bestimmungen über die Rechtsstellung der richterlichen Beamten. Fernerhin finden sich noch durch die ganze Reichsverfassung 1919 hindurch verstreut mehrere Artikel, die der Beamten oder der öffentlichen Aemter Erwähnung tun, wie z. B. die Art. 16 und 46, 10, 130, 143 und 176. Die ersten beiden betreffen lediglich die Reichsbeamten, während andere wiederum sich auf alle deutschen Beamten beziehen. Zu Art. 176 ist sodann noch, wie dort bereits angekündigt, am 14. August 1919 die Verordnung über die Vereidigung der öffentlichen Beamten ergangen.[30]

Die vor der Reichsverfassung 1919 bestehende Rechtslage der Beamten ist durch die Reichsverfassung 1919 aber weder

29) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 2, S. 8.
30) Brand, Beamt.-R., § 1,S. 4; Wolfstieg, Beamt.-Reichs-R., § 2, S. 8, 9.

beseitigt noch in das Gegenteil umgekehrt worden. Wie nach altem, so ist auch nach dem neuen Verfassungsrecht die Zuständigkeit des Reiches, insbesondere seine Kompetenz zur Gesetzgebung, verfassungsrechtlich bestimmt und abgegrenzt. „Das Reich ist zur Gesetzgebung nur in denjenigen Angelegenheiten zuständig, welche die Reichsverfassung 1919 ihm überweist, alle anderen Angelegenheiten sind der Gesetzgebungshoheit der Länder verblieben."[31] Ebenso wie früher kann sich die Ausschließlichkeit der Gesetzgebungskompetenz des Reiches auf ausdrückliche Vorschriften der Reichsverfassung oder auf die Tatsache gründen, „daß es sich um eine eigene Angelegenheit des Reiches im engeren Sinne, um eine Materie handelt, welche der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung begriffsmäßig entzogen ist", und schließlich „darauf, daß die betreffende Materie vom Reiche kodifiziert, d. h. erschöpfend geregelt und dadurch innerhalb der sachlichen Tragweite der Kodifikation jede Betätigungsmöglichkeit der Landesgesetzgebung ausgeschaltet ist."[32]

Was die Beamtengesetzgebung anbelangt, so wird in Art. 128, Absatz 3 RV. 1919 bestimmt, daß lediglich die Grundlagen des Beamtenverhältnisses durch Reichsgesetz zu regeln sind. Die Reichsgesetzgebung soll sich demnach nur auf das Wesentliche beziehen, allerdings ist dieser Begriff äußerst dehnbar. Nach der herrschenden Ansicht aber soll Abs. 3 des Art. 128 RV. 1919 den Reichsgesetzgeber lediglich verpflichten, von der ihm durch Art. 10, Nr. 3 RV. 1919 übertragenen Zuständigkeit, für das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften Grundsätze aufzustellen, Gebrauch zu machen.[33] Die Art. 10 und 11 RV. 1919 regeln im Gegensatz zur ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches das sogenannte Grundsatzgesetzgebungsrecht des Reiches. Die Bedeutung dieser Kompetenz besteht darin, „daß das Reich in der Regelung gewisser Materien nicht, wie dies hinsichtlich der ihm durch die Verfassung zugewiesenen Sachgebiete sonst und im allgemeinen der Fall ist, unbeschränkt, sondern insofern nur beschränkt zuständig ist, als es sich damit begnügen

31) Anschütz, R.V. 1919, Anm. 1 zu Art. 6; Giese, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Anm. 1 zu Art. 6; Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 90; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Anm. 1 zu Art. 6).

32) Anschütz, R.V. 1919, Anm. 4 zu Art. 6.

33) Anschütz, RV. 1919, Anm. 6, zu Art. 128; Wolfstieg, Beamtenreichs.R., § 3, S. 12.

muß, Grundsätze aufzustellen. „Grundsätze" bedeutet in diesem Sinne und Zusammenhang nicht schlechthin „Rechtssätze" oder „Rechtsnormen", sondern allgemeine, leitende Rechtssätze, Richtlinien, welche der näheren Ausführung, der Ausgestaltung im einzelnen, insbesondere unter dem Gesichtspunkte ihrer Anpassung an die besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder, ebenso fähig wie bedürftig sind".[34] Art. 10 Abs. 3 RV. 1919: „Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze für das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften aufstellen" bezieht sich jedoch nur auf die Nicht-Reichsbeamten. Was die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten anbelangt, so erstreckt sich das Recht des Reiches, die Rechtsverhältnisse seiner eigenen Beamten zu regeln, selbstverständlich nicht nur auf die Statuierung von „Grundsätzen", sondern auf die Ordnung aller Einzelheiten. Dies gehört natürlich zu der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Reiches, deren Ausschließlichkeit zwar nicht auf einer geschriebenen Verfassungsklausel, wohl aber auf der Natur der Sache beruht.[35] Weiterhin bestimmt Art. 12 RV. 1919 ausdrücklich, daß die Länder das Recht der Gesetzgebung behalten, „solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht". Aus dem Gesagten ist demnach zu folgern, daß die Einzelstaaten, nunmehr Länder genannt, wie früher so auch noch nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung 1919 noch für die Gesetzgebungshoheit hinsichtlich des Beamtenrechts der unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten zuständig sind, soweit nicht die nach Art. 128 Abs. 3 und Art. 10 Ziff. 3 RV. 1919 angekündigten oder zulässigen Gesetze dem entgegenstehen. Die Reichsverfassung 1919 hat auch dem Reiche kein ausschließliches Gesetzgebungsrecht über die Beamten vorbehalten.[36]

Es ergibt sich mithin folgende Rechtslage: „Die Regelung der Rechtsverhältnisse der Beamten ist an sich Sache des Dienstherrn. Das Reich hat weiterhin für seine Reichsbeamten, die Länder für die Landesbeamten, die Kommunen für ihre Kommunalbeamten usw. die Zuständigkeit der Beamten-

34) Anschütz R.V. 1919, Art. 10/11, Anm. 1.
35) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Anm. 5 zu Art. 10/11.
36) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 3, S. 12; Anschütz, R.V. 1919, Anm. 1 zu Art. 12; Giese, R.V. 1919, Anm. 1 zu Art. 12.

gesetzgebung. Jedoch sollen die wichtigsten Beziehungen der Beamten zu ihren Dienstherren wie überhaupt alle Rechtsverhältnisse, die für die dienstliche Stellung der Beamten von hervorragender Bedeutung sind, als Grundlagen des Beamtenverhältnisses einheitlich für alle deutschen Beamten reichsrechtlich geregelt werden. Es kann sich indessen nur um die Grundlagen handeln, da es bei der Vielgestaltigkeit der Landes- und Kommunalverwaltungen nicht möglich ist, alle Einzelheiten des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses für alle Gemeinwesen des Deutschen Reiches einheitlich zu gestalten. Im übrigen ist die in Aussicht gestellte reichsrechtliche Regelung der Grundlagen des Beamtenverhältnisses nicht als eine bloße Möglichkeit hingestellt, sondern es ist gesagt, daß die Grundlagen zu regeln sind. Das ist eine verfassungsgesetzlich festgelegte, in absehbarer Zeit zu befolgende Anweisung an die Gesetzgebungsorgane des Reichs zur Einbringung und Verabschiedung eines Beamtenreichsgesetzes".[37]

Für die Entwicklung des Beamtenrechts haben das Gesetz betreffend die Pensionierung von Reichsbeamten infolge der Umgestaltung des Staatswesens vom 12. September 1919, und das Gesetz vom gleichen Tage, durch das die Pensionen der Reichsbeamten, die bis zum 31. März 1919 das 65. Lebensjahr vollendet und ihre Pensionierung nachgesucht haben, erhöht wurden, keinerlei Bedeutung, da sie nur Uebergangsgesetze waren und daher nur zeitlich begrenzte Wirkung hatten. Durch die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht infolge des Versailler Diktats und die Umwandlung der deutschen Wehrmacht in ein Heer von Berufssoldaten mußte zwangsläufig auch die Stellung der Oberkriegsgerichtsräte und Kriegsgerichtsräte beseitigt werden, was durch Gesetz betreffend die Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit vom 17. August 1920 erfolgte. Nur in Kriegszeiten und an Bord von in Dienst gestellten Kriegsschiffen bleibt die Militärgerichtsbarkeit und damit auch die Einrichtung der Militärrichter bestehen. Mit der grundsätzlichen Beseitigung der Militärrichter wurden auch die entsprechenden Paragraphen des Gerichtsverfassungsgesetzes außer Kraft gesetzt.[38]

37) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 39, S. 127.
38) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 2, S. 10.

Bei der Beamtengesetzgebung nach der Staatsumwälzung ist ferner noch das preußische Gesetz betreffend Einführung einer Altersgrenze vom 15. Dezember 1920 zu erwähnen, das auch für die lebenslänglich angestellten Beamten eine Altersgrenze einführt und daher seinerzeit einen Sturm der Entrüstung in der Beamtenschaft hervorgerufen hat. Darauf folgte der Beamtenabbau, der im Reich mit der Personalabbauverordnung vom 27. Oktober 1923, die auf § 1 Abs. 1 des Ermächtigungsgesetzes vom 13. Oktober 1923 beruhte, einsetzte. In Preußen ist sodann die Personalabbauverordnung vom 8. Februar 1924 ergangen, die auf der Grundlage des Art. 55 PrV. 1920 erlassen wurde.[39]

Von einschneidender Bedeutung aber für die Gestaltung der Rechtsverhältnisse der Beamten war die mit dem Besoldungsgesetz vom 30. April 1920 einsetzende großzügige Beamtenbesoldungsreform. Das außerordentlich starke Sinken des Geldwertes infolge des unglücklichen Ausganges des Weltkrieges zwang alle Dienstgeber des öffentlichen Rechtes, die Gehälter der Beamten dem Geldwert anzupassen. „Die nicht zu umgehende beträchtliche Erhöhung der nominellen Gehaltssätze sowie die Umkehrung oder veränderte Anschauung vieler sozialer Verhältnisse gestattete nicht ein bloßes Flicken alter Besoldungsgesetze, sondern erforderte einen neuen gründlichen Aufbau."[40] Bei dieser Besoldungsgesetzgebung machte sich eine Führung des Reiches bemerkbar, das in der Inflationszeit zum größten Teile die Gehaltszahlungen der Länder und der Gemeinden übernehmen mußte. Das Reich entledigte sich dieser schwierigen Aufgabe durch Schaffung des oben genannten Besoldungsgesetzes vom 30. April 1920. Dieses Gesetz, welches die Diensteinkünfte der Reichsbeamten regelte, wurde einer nochmaligen „eingehenden Nachprüfung unterzogen, die durch das Gesetz betreffend Aenderungen des Besoldungsgesetzes vom 17. Dezember 1920 festgelegt wurde, und erhielt noch einige Ergänzungen und Ausführungsbestimmungen. Nach der Gesamtheit dieser neuen Gesetze wurde das gesamte Besoldungswesen auf eine vollkommen neugestaltete, zeitgemäße Grundlage gestellt",[41] deren einzelne

Helfritz, Grundz. d. Beamt.-R., Kap. 1, S. 21; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 32, S. 109, 110.

40) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 35, S. 115.

41) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 35, S. 116.

Grundsätze aber in diesem Zusammenhange nicht weiter interessieren.

Fast alle Länder folgten sodann der vom Reich festgesetzten Besoldungsordnung, indem sie die wesentlichen Grundsätze sowie den äußeren Aufbau der Reichsbesoldungsgesetze grundsätzlich übernahmen. Bald aber zeigten sich Unstimmigkeiten, da die Länder vielfach ihren Beamten aus irgend welchen Gründen, die ebenfalls in diesem Zusammenhange nicht weiter zu erörtern sind, höhere Bezüge gewährten, als die, die den Reichsbeamten in entsprechendem Amt und Rang durch die Reichsbesoldungsgesetze zugestanden wurden. Diese teilweise Besserstellung der Landesbeamten hatte zur Folge, daß auch die Reichsbeamten wieder mit höheren Forderungen hervortraten, wodurch die vom Reich durch die Gesetze vom 30. April und 17. Dezember 1920 angebahnte Besoldungsreform für die Reichsbeamten wieder hinfällig zu werden drohte. Um diesem Mißstande abzuhelfen, und um die vom Reich geschaffene Besoldungsreform nicht bedeutungslos werden zu lassen, verkündete das Reich am 21. Dezember 1920 das Reichsgesetz zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung, auch Besoldungssperrgesetz genannt. Dieses wurde sodann noch durch die Gesetze vom 22. März 1923, 23. Juni 1923, 24. März 1925 und Art. 11 der Personalabbauverordnung vom 27. Oktober 1923 abgeändert und ergänzt. Die verfassungrechtliche Grundlage für das Gesetz ist im Art. 10, Ziffer 3 RV. 1919 gegeben, wonach das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze für das Recht der Beamten aller öffentlicher Körperschaften aufstellen kann. Das Besoldungssperrgesetz, das für die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts im allgemeinen und für die Besoldungsverhältnisse der Länder und Kommunen im besonderen von einschneidender Bedeutung war, bestimmte, daß die jeweiligen Reichsbesoldungsgesetze sowie die Ausführungsbestimmungen hierzu für die Regelung der Beamtenbesoldung in den Ländern, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Körperschaften in dem Sinne bindend sind, daß die Dienstbezüge ihrer hauptamtlichen Beamten und Lehrer nicht günstiger geregelt werden dürfen als die der gleich zu bewertenden Reichsbeamten. Außerdem sind die Länder, Gemeinden und öffentlichen Körperschaften gemäß § 3 verpflichtet, die geltenden, nach dem 31. März 1920 erlassenen oder in Kraft getretenen

Besoldungsvorschriften gemäß dem Sperrgesetz mit Wirkung vom 1. April 1920 binnen bestimmter Fristen neu zu regeln. Außerdem sichert sich das Reich in den §§ 4—11 die Durchführung der Grundsätze des Sperrgesetzes durch ein eingehendes Kontrollsystem. Das Besoldungssperrgesetz sollte ursprünglich nur bis zum 1. April 1923 gelten, ist aber dann bis zum 1. April 1926 verlängert worden. „Eine Verlängerung über den 31. März 1926 hinaus war nicht in Aussicht genommen; man hoffte, daß die Länder und Gemeinden künftig auf der Grundlage des neugeregelten Finanzausgleiches von sich aus eine Besoldungspolitik treiben würden, die das Sperrgesetz entbehrlich machen würde."[42] Das Besoldungsgesetz vom 30. April 1920, durch das die Besoldungsreform auf dem Gebiete des gesamten deutschen Beamtenrechts angebahnt wurde, ist sodann durch das Besoldungsgesetz vom 16. Dezember 1927, das heute noch in Geltung ist, außer Kraft gesetzt worden.[43]

Außer einigen geringfügigen gesetzlichen Bestimmungen und Ausführungsverordnungen ist damit die nachrevolutionäre Reichsgesetzgebung über das Beamtenrecht erschöpft. Ein umfassendes Beamtenreichsgesetz, wie es insbesondere durch die Reichsverfassung 1919 in Aussicht gestellt ist, ist bisher noch nicht ergangen. Stellt man nun das Ergebnis der bisherigen Ausführungen kurz zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

Man muß heut zwischen Recht der Reichsbeamten, Beamtenreichsrecht und Landesbeamtenrecht unterscheiden.[44] Das Recht der unmittelbaren und mittelbaren Reichsbeamten ist heute im wesentlichen zusammengefaßt im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (Reichsbeamtengesetz) unter Berücksichtigung sämtlicher zu ihm ergangener Ergänzungen, Abänderungen und Ausführungsverordnungen. Aus Anlaß der Staatsumwälzung im Jahre 1918 ist das Reichsbeamtengesetz nicht außer Kraft getreten. Nach dem Uebergangsgesetz vom 4. März 1919 hat es auch weiterhin Geltung behalten, jedoch mit den durch die Staatsumwälzung notwendig gewordenen organisatorischen Aenderungen.

42) Brand, Bematen-R., § 44, S. 137 (Aufl. 1926).
43) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 2, S. 10; § 35, S. 115 ff.; Helfritz, Grundz. d. Beamt.-R., Kap. 1, S. 22; Brand, Beamten-R., § 46, S. 171 ff.
44) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 3, S. 13.

Auch durch die Reichsverfassung 1919 hat das Recht der Reichsbeamten eine Anzahl Aenderungen erfahren.

Das Beamtenreichsrecht ist heute noch sehr dürftig und ist zum größten Teil in Bestimmungen der Reichsverfassung enthalten.

Das bisher geltende Landesbeamtenrecht aber ist in Kraft geblieben, soweit ihm nicht das neue Beamtenreichsrecht entgegensteht. Neues Landesbeamtenrecht kann ebenfalls von den Ländern gesetzt werden, da, wie ausgeführt, diesen noch die Gesetzgebungshoheit hinsichtlich des Beamtenrechts für ihre unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten zusteht.[45]

II.

Definition des Begriffs „Beamter".

1. Wesentliche Merkmale.

a) Amt.

Nach dem kurzen Ueberblick über die Entwicklung des Beamtenrechts ist es wohl, ehe zu einer Darlegung der „wohlerworbenen Rechte" der Beamten übergegangen wird, unerläßlich, zu untersuchen, was unter dem Begriff des „Beamten" zu verstehen ist, dies um so mehr, als der Begriff eines „Beamten" ebenso wenig wie der früher dafür gebräuchliche eines „Staatsdieners" in den Verfassungen oder anderen Gesetzen des Deutschen Reiches oder Preußens eine klare, scharf umrissene Begriffsbestimmung gefunden hat. Der § 1 Titel 10, Teil II ALR. und § 1 des Reichsbeamtengesetzes enthalten keine Begriffsdefinitionen, sondern setzen den Begriff voraus, und seine Umschreibung war von jeher der Wissenschaft überlassen. Aber weder die Wissenschaft noch die Judikatur ist zu einer einheitlichen Auffassung gelangt.

Als noch kein entwickelter Staatsbegriff bestand, wurden die Beamten lediglich als in einem persönlichen Verhältnis zum Landesherrn befindlich betrachtet und als landesherrliche Diener bezeichnet, deren Anstellung und Entlassung lediglich in dem Ermessen des Landesherrn stand. Das Verhältnis zwischen dem Landesherrn und den landesherrlichen Dienern beruhte auf einem privatrechtlichen Vertrage, der

45) Brand, Beamten-R., § 2, S. 5; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 3, S. 13; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Einl. S. 11.

einer gegenseitigen Kündigung unterlag. Doch schon im 16. Jahrhundert kommen in einzelnen Territorien gesetzliche Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Beamten vor.[1]

Nachdem aber auch „in den deutschen Territorien die Staatsidee zum Durchbruch gekommen war, begann man auch die Beamten nicht mehr als persönliche Diener des Landesherren, sondern als Organe des Gemeinwesens zu betrachten; man bezeichnete sie als Staatsdiener".[2] Dieser Ausdruck kommt zuerst in dem Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten vor und zwar ist Teil II Titel 10 ALR. betitelt mit: „Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates." Erst später wurden sodann die Staatsdiener als Beamte bezeichnet. Eine Definition aber ist, wie bereits erwähnt, weder für „Staatsdiener" noch für „Beamte" vorhanden. Das Reichsbeamtengesetz bestimmt lediglich in § 1, welche Beamte als Reichsbeamte anzusehen sind.

Da das Wort „Beamter" von dem Worte „Amt" hergeleitet worden ist, so „erscheint es als sehr naheliegend, denjenigen, dem ein Staatsamt übertragen ist, einen Staatsbeamten, und dementsprechend denjenigen, dem ein Reichsamt übertragen ist, einen Reichsbeamten zu nennen. Dies ist jedoch nur in einer Beziehung zutreffend, insofern nämlich die Anstellung eines Beamten nicht anders erfolgen kann, als zu dem Zweck der Uebertragung eines Amtes".[3] In der Regel erfolgen auch die Ernennung zum Beamten und die Uebertragung eines Geschäftskreises gleichzeitig. Andererseits aber ist es auch möglich, daß Personen ein Amt innehaben und ausüben, trotzdem aber keine Beamten sind. Nicht jeder, der ein Staatsamt übernimmt, rückt dadurch in die Stelle eines Staatsbeamten. Darunter fallen beispielsweise Geschworene, Schöffen, Rechtsanwälte, Stadtverordnete und Abgeordnete. Ein Gericht ist zweifellos eine Behörde, und die Ausübung der Tätigkeit von Geschworenen und Schöffen wird zweifellos zu den öffentlichen Aemtern gezählt, trotzdem aber sind sie keine Beamten. „Die Rechtsanwaltschaft ist lediglich ein durch gewisse Vorschriften gebundener Beruf, die Geschworenen

1) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 142, S. 563; Brand, Beamten-Recht, § 1, S. 1; Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 13, S. 41.
2) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 142, S. 564; Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 12, S. 38.
3) Laband, Staats-R. d. Dtsch. R., Bd. I, § 44, S. 430; vergl. auch Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 15.

und Schöffen üben nur eine Untertanenpflicht von ganz beschränkter Dauer aus."[4]

Umgekehrt wiederum besteht aber auch die Tatsache, daß es viele Beamte ohne Amt gibt, wie z. B. suspendierte, auf Wartegeld gesetzte, auf unbestimmte Zeit beurlaubte, zur Disposition gestellte, in den Ruhestand getretene, im Vorbereitungsdienst befindliche Beamte usw. Abgesehen von den endgültig in den Ruhestand getretenen Beamten, die gewöhnlich bis zur eingetretenen Ueberalterung oder Gebrechlichkeit dem Staate gedient haben, besteht bei den anderen genannten Beamten nur ein Schwebezustand.

Es gibt also einerseits Aemter, deren Inhaber nicht notwendig Beamte zu sein brauchen, und andererseits aber auch Beamte, die zeitweilig ohne Amt sind. Die Begriffsbestimmung, daß der ein Beamter sei, dem ein Staatsamt übertragen ist, ist daher unzutreffend. „Der Begriff „Beamter" ist somit an die Person, nicht an das Amt gebunden."[5] Zu der Person eines Beamten gehört aber noch notwendig ein zweites Begriffsmoment, nämlich das des Eintritts in ein Dienstverhältnis zum Staate.[6]

b) Dienstverhältnis.

Durch den Eintritt in ein Dienstverhältnis zum Staate aber wiederum wird auch nicht immer die Beamteneigenschaft begründet; es muß vielmehr ein besonders geartetes Dienstverhältnis vorliegen. Die Pflicht zur Leistung von Diensten kann nämlich auf verschiedenem Rechtsgrunde beruhen. Sie kann durch einen Vertrag begründet werden nach Art der Dienstverhältnisse des Bürgerlichen Gesetzbuches. Gemäß § 611 BGB. ist derjenige, welcher Dienste zusagt, zur Leistung der versprochenen Dienste, der andere Teil zur Gewährung der vereinbarten Vergütung dafür verpflichtet. Die beiden Kontrahenten stehen sich bei einem solchen Vertrage gleichberechtigt und unabhängig gegenüber; es besteht demnach keine Unterordnung desjenigen, der die Dienste leistet, gegen denjenigen, dem sie geleistet werden. Auch der Staat schließt Dienstverträge dieser Art ab. Auch ist es nicht zwingend, daß der Inhalt eines solchen Vertrages privatrechtlicher Natur

4) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 4, S. 15.
5) Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Einleitung S. 11.
6) Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Einl. S. 11; Wolfstieg, das Beamtenreichsrecht, § 4, S. 15 ff.; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 575 ff.; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. I, S. 430; Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts, § 13, S. 42.

ist, denn auch die Besorgung von obrigkeitlichen Geschäften kann gegen Entgelt in der Art der privatrechtlichen Dienstmiete übertragen werden. Dies geschieht allerdings in dieser Weise nur höchst selten. Derjenige, der ein solches Dienstverhältnis mit dem Staat eingeht, erwirbt aber damit nicht die Eigenschaft eines Staatsbeamten.[7]

Ferner kann die Leistung von Diensten dem Staate gegenüber auf der öffentlichen Dienstpflicht eines jeden Staatsbürgers beruhen. „Die öffentliche Dienstpflicht ist die Pflicht des Staatsbürgers, mit persönlicher Hingabe für den Staat oder einen anderen öffentlichen Dienstherren eine bestimmte Art von Tätigkeit, welche auch in einem bestimmten Kreis von Staatsgeschäften (Amt) abgegrenzt sein kann, zu leisten."[8] „Die Erfüllung dieser Untertanen- oder Bürgerpflichten erzeugt aber ebenfalls nicht das Beamtenverhältnis. Wer dem Staate Dienste leistet als Soldat durch Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht" oder der während des Weltkrieges geschaffenen Hilfsdienstpflicht, „als Geschworener oder Schöffe, durch Uebernahme von Vormundschaften, als Mitglied von Steuereinschätzungskommissionen, als Wahlvorstand und dergl. ist kein Beamter, trotzdem er einen Kreis staatlicher, ja sogar obrigkeitlicher Geschäfte versieht, also ein Amt hat und dem Staate dient. Der Grund aber ist nicht darin zu sehen, daß er sein Amt nicht dauernd verwaltet, sondern darin, daß seine Dienstpflicht nichts anderes ist als die Untertanenpflicht und in derselben enthalten ist".[9]

Im 18. Jahrhundert wurde der Grundsatz aufgestellt, daß das Beamtenverhältnis nicht auf einem Vertrage, sondern auf einem einseitigen Staatsakte beruhe. Diese Auffassung wurde zuerst von Nikolaus Thaddäus von Gönner in seiner Schrift: „Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet" Landshut 1808, vertreten, und sie erwarb sich bald eine fast allgemeine Anerkennung. In neuerer Zeit ist jedoch wieder die Ansicht von der vertragsmäßigen Begründung des Beamtenverhältnisses aufgenommen worden, und zwar unter Führung Labands, allerdings in modifizierter Form.[10] Laband unterscheidet noch eine dritte Art

7) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 431 ff.; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 16 f.; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 572; Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 13, S. 42; Brand, Beamten-R., § 4, S. 15 ff.

8) Hatschek, Lehrb. d. Dtsch. u. preuß. Verw.R., § 37, S. 300.

9) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 433; vergl. auch Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 21, 22.

10) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 576; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 23.

von Dienstverhältnissen, bei der die beiden charakteristischen Momente sowohl des privatrechtlichen Dienstvertrages als auch des Dienstverhältnisses auf Grund der öffentlichen Dienstpflicht miteinander verbunden werden. Analog der Vasallität konstruiert er Dienstverhältnisse, die einerseits durch freie Willensübereinstimmung, also durch Vertrag begründet werden, andererseits aber ihrem Inhalte nach ein Gewaltverhältnis sind.[11] Im Gegensatz zum Dienstverhältnis des Versallen sei aber das Dienstverhältnis des Staatsbeamten zum Staate nicht privatrechtlicher, sondern öffentlich-rechtlicher Natur. Das Staatsdienerverhältnis setzt die Begründung durch einen Vertrag voraus, d. h. durch einen speziellen Konsens für jeden einzelnen Fall. „Der Staat muß den Willen erklären, die individuell bestimmte Person in seinen Dienst zu nehmen, und der Beamte muß einwilligen in diesen Dienst zu treten. Aber dieser Vertrag ist kein Kontrakt des Obligationenrechtes, sondern er begründet ein Gewaltverhältnis des Staates, eine besondere Gehorsams-, Treue- und Dienstpflicht des Beamten, andererseits eine Pflicht des Staates zum Schutze und zur Gewährung des zugesicherten Diensteinkommens. Wesentlich ist auch hier die Verpflichtung des Staates, den Beamten in Ausübung seiner Dienstpflicht zu schützen; die Gewährung eines Diensteinkommens ist die Regel, aber ist nicht wesentlich. Eine Verletzung der Dienstpflicht seitens des Beamten ist kein Kontraktbruch, sondern ein Vergehen (Disziplinarvergehen) entsprechend der Felonie des Lehnsmanns. Die Erfüllung der Beamtenpflichten ist nicht Kontraktserfüllung, sondern Erfüllung der übernommenen Treue- und Gehorsamspflicht."[12] Der Schutz, den der Staat seinen Beamten angedeihen läßt, besteht darin, daß er ihnen die rechtmäßige Ausübung ihres Amtes durch die Bestimmungen des § 114 StrGB. und durch die Zwangsbefugnisse gemäß der §§ 132, 133 LVG. erleichtert. Sodann werden einzelne Beamtengruppen, wie z. B. die Vollzugsbeamten (§ 113 StrGB.), noch durch besondere Strafbestimmungen gegen Widerstand oder Bedrohung bei rechtmäßiger Ausübung ihres Amtes geschützt. Ferner gewährt der Staat noch allen Beamten einen besonderen Schutz gegen Beleidigungen nach § 196 StrGB. und ermöglicht es ihnen weiterhin durch die Anwendung von Diszi-

11) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, § 44, S. 433.
12) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1911, 1. Band. S. 434.

plinarstrafen ungehorsame Untergebene zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten.[13]

Es unterscheidet sich demnach der Dienst des Beamten dadurch vom Dienst des Untertanen, daß letzterer ihn leisten muß, ohne sich dazu durch seinen freien Willensentschluß verpflichtet zu haben. Von dem Dienst desjenigen, der mit dem Staat ein privatrechtliches Dienstverhältnis abgeschlossen hat, unterscheidet sich das Staatsdienerverhältnis dadurch, daß der Beamte nicht als gleichberechtigter Kontrahent dem Staate gegenübertritt.[14] „Der Staatsdienst hat zum Inhalt, daß der Staatsdiener nicht wie beim bürgerlich-rechlichen Dienstvertrage einem beliebigen Vertragsinhalt gemäß zu Diensten verpflichtet ist, sondern daß öffentlich-rechtliche Bestimmungen den Inhalt seiner Dienste und Dienstpflichten regeln, ja überhaupt sein ganzes Dienstverhältnis ohne seine Zustimmung anders gestalten können. Der Inhalt des Dienstverhältnisses ist der, den das jeweils geltende Gesetz bestimmt. Der Beamte kann es nicht als eine Verletzung seiner Rechte ansehen, wenn nach seinem Eintritt in den öffentlichen Dienst der Inhalt seines Dienstverhältnisses anders gestaltet wird, als es bei der Uebernahme seines Amtes der Fall war. Er kann sich nur insoweit auf einen bei der Begründung seines Dienstverhältnisses etwa vereinbarten speziellen Vertragsinhalt berufen, als diesem nicht geltendes Beamtengesetzesrecht entgegensteht."[15] Das Beamtenverhältnis bildet eben „ein staatsrechtliches Gewaltverhältnis besonderer Art zwischen dem Staat und dem Beamten".[16] Es entsteht ein Ueberordnungsverhältnis des Staates gegenüber dem Beamten.

Darüber, daß die Rechtsverhältnisse der Beamten vom öffentlichen Recht beherrscht werden, ist man sich heute allgemein einig. Der erste, der die öffentlich-rechtliche Natur des Beamtendienstes erkannte, war Nikolaus Thaddäus von Gönner in seiner Schrift: „Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet", Landshut 1808. Dieser öffentlich-rechtliche Charakter des Beamtenverhältnisses ist auch schon im Teil II, Titel 10 des All-

13) Brand, Beamten-R., § 4, S. 15; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 150, S. 614; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 37, S. 124.
14) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S.434.
15) Wolfstieg, „Das Beamtenreichsrecht", Berlin 1926, S. 16/17.
16) Brand, Beamten-R., § 4, S. 16; vergl. Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 432 ff.; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 572, 577; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 4, S. 43.

gemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten betont.[17] „Die Vorschriften des Privatrechts können demnach auf das Beamtenverhältnis keine entsprechende Anwendung finden. Sie lassen sich nur insofern dafür verwerten, als sie einen allgemeinen Rechtsgedanken ausdrücken, der für das öffentliche Recht auch gilt und der deshalb in Ausfüllung einer Lücke des positiven Rechts als ein Bestandteil des öffentlichen Rechts anzuwenden ist.[18]

Die dem Staate geleisteten Dienste müssen unmittelbar oder mittelbar zur Förderung staatlicher Zwecke bestimmt sein. Eine Grenze aber nach der Art der Beschäftigung läßt sich nicht ziehen, denn es können Dienste sowohl höherer wie auch niederer Art von Beamten geleistet werden, auch brauchen die geleisteten Dienste wie z. B. bei rein technischen und rein wissenschaftlichen Beamten nicht obrigkeitlicher Art zu sein.[19]

c) Stellung zu politischem Gemeinwesen.

Der Ausdruck „Beamter" wird aber auch noch auf Dienstverhältnisse sehr verschiedenen Inhalts angewendet. Es gibt „Beamte" von Privatpersonen und Privatgesellschaften, und man spricht von Guts- und Kirchenbeamten. Mit den beiden erstgenannten Arten von Beamten bezeichnet man nicht etwa Leute, die mit dem Staat einen Vertrag nach bürgerlichem Recht abgeschlossen haben, sondern solche, die bei großen Gesellschaften oder bei Privatpersonen beschäftigt werden, wie z. B. Bürokräfte von Banken und Versicherungsgesellschaften, Beamte der Siemens-Schuckert-Werke usw. Eine derartige Bezeichnung aber ist falsch, denn diese Arbeitnehmer sind nicht Beamte im eigentlichen Sinne, da sie in keinem Dienstverhältnis zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts stehen.[20] Wenn man Arbeitnehmer mit höheren Diensten mit einem besonderen Ausdruck zusammenfassen will, so kann man sie als Angestellte bezeichnen. Dies ist nun

17) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 538, 439; Brand, Beamtenrecht, § 4, S. 16; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 17; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 577; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Einl. S. 11; Kap. 4, S. 43.

18) Brand, Das Beamtenrecht, § 4, S. 16.

19) Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Einl. S. 11; Kap. 4. S 43; Brand, Das Beamtenrecht, § 4. S. 16; Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 4. S. 18; § 5. S. 29; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 432, S. 436; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 572.

20) Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Einl. S. 12; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 18; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 570.

heute, nachdem das Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911 diese Berufsbezeichnung auch juristisch verwendet hat, immer mehr üblich geworden.[21]

Aus den obigen Ausführungen geht demnach hervor, daß der Arbeitgeber des Beamten keine Privatperson oder Privatgesellschaft sein kann. Weiterhin ist nachgewiesen worden, daß Dienstherr des Beamten nur ein solcher Faktor sein kann, der öffentliches Recht schaffen kann, das wie erwähnt für das Dienstverhältnis des Beamten bestimmend ist.[22] Außer dem Reich und den Ländern, die eigenes öffentliches Recht setzen, und deren Diener somit Beamte sein können, gibt es aber noch „andere Gemeinwesen, denen vom Staat kraft Gesetzes das Recht verliehen ist, ihre Rechtsverhältnisse einseitig derartig zu bestimmen, daß sie für ihre Angehörigen das sie bindende objektive Recht sind".[23] Derartige Gemeinwesen sind die Selbstverwaltungskörper, wie z. B. Gemeinden, Kreise, Provinzialverbände, Zweckverbände, sowie andere Korporationen des öffentlichen Rechts.[24]

Den obigen Ausführungen entsprechend müßten demnach alle diejenigen Personen Beamte sein, bei denen ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis vorliegt, d. h. die in einem Dienstverhältnis zu einer Korporation des öffentlichen Rechts stehen, mit Ausschluß der privatrechtlich Angestellten. Die Begriffsbestimmung des Beamten bedarf aber hier noch der Einschränkung, daß die Kirchenbeamten keine „Beamte" im obigen Sinne sind, obwohl die Religionsgesellschaften gemäß Art. 137, Abs. 4, Satz 1 RV. 1919 Körperschaften des öffentlichen Rechts bleiben.[25]

„Die staatsrechtliche Natur des Kirchendienstes hängt von der Stellung ab, welche die Kirche im Staate einnimmt. Diese Stellung kann die eines unselbständigen Bestandteils des Staatsganzen, einer Staatsanstalt in diesem Sinne, (Staatskirche), oder die eines selbständigen eigenberechtigten Gemeinwesens sein; im ersteren Falle erscheinen die Kirchen-

21) Ebenso Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, Seite 432, Anm. 2; Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, S. 18; Meyer-Anschütz, Staatsrecht, S. 572, Anm. 2; Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Einleitung S. 12; Loening, Verwaltungsrecht, S. 115.

22) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 19.

23) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 19.

24) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 19, Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 570; O. Mayer, Dtsch. Verw.-R., Bd. II, § 42, S. 247; Brand. Beamten-R., § 7, S. 29, 30.

25) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 19; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 3, S. 40; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 571, Anm. 2.

diener als Staatsdiener, im anderen Fall nicht."[26] Obwohl allgemein anerkannt ist, daß die alten Religionsgesellschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts gewesen sind, so reichte aber doch schon vor der Revolution die Trennung von Staat und Kirche weit genug, um „jede Berechtigung der Behauptung, der Kirchendienst sei ein dem Staate, sei es auch nur mittelbar, geleisteter Dienst, von vornherein auszuschließen."[26] Man konnte also auf keinen Fall behaupten, daß die Kirche Staatsaufgaben, sei es auch nur mittelbare, zu erfüllen hatte.[27] Nach heutigem Recht aber ist dies zweifellos. Art. 137, Abs. 1 RV. 1919 spricht klar aus, daß keine Staatskirche besteht. Die Religionsgesellschaften bleiben aber gemäß Art. 137, Abs. 5, Satz 1 RV. 1919 Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie es bisher waren. Trotzdem aber sind die sogenannten kirchenregimentlichen Beamten weder unmittelbare noch mittelbare Staatsbeamte, denn sie werden einerseits nicht vom Staate angestellt, und andererseits sind sie nicht von Korporationen des öffentlichen Rechts, welche dem Staate gegenüber zur Erfüllung gewisser Aufgaben unter Staatsaufsicht verpflichtet sind, dienstlich abhängig.[28]

Den Angestellten der Religionsgesellschaften fehlt demnach zum Beamtenbegriff das entscheidende Merkmal, daß sie in einem Dienstverhältnis zu einem politischen Gemeinwesen stehen. Unter Gemeinwesen sind „diejenigen Vereinigungen einer Mehrheit von Menschen zu verstehen, welche einen ihre Glieder beherrschenden Willen und eine zur Bildung und Aeußerung dieses Willens bestimmte Organisation besitzen."[29] Bei dem Begriff der politischen Gemeinwesen tritt sodann noch hinzu, daß sie „entweder Staat selbst oder ihm organisch eingegliedert" sein müssen.[30]

Die Beamten des Staates bezeichnet man als unmittelbare, die der von ihm abhängigen politischen Gemeinwesen als mittelbare Staatsbeamte. Dementsprechend muß man also im heutigen Deutschen Reich unmittelbare und mittelbare

26) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dstch. Staats-R., § 143, S. 571, Anm. 2.
27) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, S. 20; Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, § 38, S. 309; Meyer-Anschütz, Staatsrecht, § 143, S. 571, Anm. 2, § 234, S. 1003; auch Art. 137, Abs. 5, S. 1 RV. 1919, geht von der Auffassung aus, daß nach bisherigem Recht eine Anzahl Religionsgesellschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts gewesen sind.
28) Hatschek, Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts, § 38, S. 309; ebenso Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Kapitel 3, S. 40.
29) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Einl., § 1, S. 2.
30) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 20; vergl. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., Einl. § 1, S. 2, 3.

Reichsbeamte und unmittelbare und mittelbare Landesbeamte unterscheiden.[31] Die Reichsbeamten werden gemäßArt. 46 RV. 1919 vom Reichspräsidenten oder im Namen und Auftrag desselben von einer Reichsbehörde angestellt. Die unmittelbaren Staatsbeamten dagegen werden vom Staatsministerium des betreffenden Landes ernannt (Art. 52 Preuß. Verfassung vom 30. November 1920). Das Staatsministerium kann jedoch sein Ernennungsrecht einzelnen Ministern übertragen, letztere wiederum können es weiter delegieren.[32] „Die Anstellung der Gemeindebeamten erfolgt in der Regel durch den Gemeindevorstand nach Anhörung der Stadtverordneten oder der Gemeindevertretung, und die Anstellung der Kreis- und Provinzialbeamten durch den Kreis- und Provinzialausschuß."[33] Das Nähere wird durch die Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen geregelt. Zahlreiche Kommunalbeamte, wie z. B. der Bürgermeister, Magistratsmitglieder, Beigeordnete, der Gemeindevorsteher usw. erlangen dagegen ihr Amt nicht wie die unmittelbaren Staatsbeamten durch Anstellung, „sondern durch Wahl einer hierzu berufenen Körperschaft und Annahme der Wahl."[34] Sodann bedürfen viele Kommunalbeamte, nachdem sie gewählt sind und die Wahl angenommen haben, noch der Bestätigung der zuständigen Staatsbehörde. Die Bestätigung dient nur dazu, die Wahl zu genehmigen, als Anstellungsbehörde aber gilt diejenige Körperschaft, die gewählt hat.[35]

Nach den bisherigen Ausführungen müßte demnach derjenige als Beamter anzuschen sein, der zu einem politischen Gemeinwesen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis steht. Diese Umschreibung des Begriffs „Beamter' ist aber unzulänglich, um als klare Definition gelten zu können. Weitere einheitliche Begriffsmerkmale für die Beamteneigenschaft lassen sich auch nicht feststellen. Dies liegt daran, daß die Rechte und Pflichten, die den Beamtenbegriff bilden, sehr

31) Als unmittelbare Reichs- und Staatsbeamte bezeichnet man diejenigen Beamten, die in einem unmittelbaren Dienstverhältnis zum Reich oder Staat stehen, während man unter mittelbaren Reichs- und Staatsbeamten solche Beamten versteht, die im Dienste von dem Reich oder Staat untergeordneten Korporationen oder Gemeinwesen stehen, die zur Erfüllung gewisser Aufgaben unter Reichs- oder Staatsaufsicht verpflichtet sind. (Brand, Beamten-R., § 7, S. 29; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, § 4, S. 20, 21; Hatschek, Lehrb. d. Dtsch. u. Preuß. Verw.-R., § 38, S. 309.

32) Brand, Beamten-R., § 16, S. 62; Giese-Volkmann, Pr. Verf. v. 30. 11. 20, Anm. 1 zu Art. 52; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 51.

33) Brand, Beamten-R., § 16, S. 62, 63; vergl. Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 52.

34) Brand, Beamten-R., § 17, S. 66; vergl. Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 52.

35) Brand, Beamten-R., § 17, S. 67, 68; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 52.

verschiedener Art sein können.[36] Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß man unter dem Beamtenbegriff des Reichsbeamtengesetzes etwas anderes zu verstehen hat, als unter dem Beamtenbegriff des preußischen Kommunalbeamtengesetzes. Das Strafgesetzbuch wiederum stellt im § 359 StrGB. einen eigenen Beamtenbegriff auf, dem sich nicht einmal die wenigen oben angeführten einheitlichenBegriffsmomente restlos einordnen lassen. Das Strafrecht läßt z. B. sogar solchen Personen, die in keinem Beamtenverhältnis, sondern im Dienste von Privatpersonen stehen, den gleichen Schutz wie den Beamten angedeihen.[37] Diese Unterschiede erklären sich daraus, daß die einzelnen Gesetze, die Beamtenbegriffe aufstellen, sehr verschiedene Zwecke verfolgen. So soll z. B. durch die einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches einerseits das Publikum vor Mißbrauch der Amtsgewalt, und andererseits der Beamte als solcher während der Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit geschützt werden, wohingegen die Beamtengesetze des Reichs und der Länder besonderen Wert auf die Regelung des Anstellungsverhältnisses legen.

„So will das Strafrecht in dem Abschnitt „Verbrechen und Vergehen im Amt" durch strenge Bestrafung das Publikum vor Mißbrauch der Amtsgewalt schützen, in dem Abschnitt „Widerstand gegen die Staatsgewalt" aber bestimmten Beamtenkategorien in der Ausübung ihres Amtes Schutz gewähren. Das Reichsbeamtengesetz dagegen will, ebenso wie das preußische Kommunalbeamtengesetz und eine Reihe von Beamtengesetzen anderer deutscher Länder, die Art der Anstellung des Beamten regeln, sowie seine Dienstbezüge, sein Ruhegehalt und die Hinterbliebenenfürsorge in den Grundlinien festlegen. Für die Auslegung des strafrechtlichen Beamtenbegriffs treten daher die dienstlichen Verrichtungen (Funktionen) des Beamten in den Vordergrund, während für den Beamtenbegriff im Reichsbeamtengesetz, in den Beamtengesetzen der Länder und im preußischen Kommunalgesetz gerade das Anstellungsverhältnis grundlegend ist."[38]

Auf Grund der vorstehenden Erwägungen kommt man somit zu dem Ergebnis, daß es keinen einheitlichen, in sich geschlossenen Beamtenbegriff gibt, sondern daß jeweils zu un-

36) Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Einl. S. 12.
37) Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Einl. S. 12; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 37, S. 122.
38) Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Einleitung, S. 12.

tersuchen ist, im Sinne welchen Gesetzes oder in welchem Zusammenhange die Beamteneigenschaft gemeint ist.[38]

Nur für den Fall, daß man zwischen dem Beamtenbegriff im Sinne des Strafrechts, der in der Rechtsprechung seine besondere Auslegung erfährt, und dem Beamtenbegriff im Sinne des Staatsrechts scheidet, lassen sich für letzteren die gemeinsamen Begriffsmomente des Bestehens eines auf Amtsführung gerichteten Dienstverhältnisses zu einem politischen Gemeinwesen aufstellen.

2. Unwesentliche Merkmale.

a) Innehabung eines Amtes.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Innehabung und Verwaltung eines Amtes nicht entscheidend ist, sondern der Umstand, daß das Dienstverhältnis auf Amtsführung gerichtet ist. Die Beamteneigenschaft entsteht schon mit der Anstellung und noch vor Antritt eines bestimmten Amtes, und sie wird nicht notwendig mit der dauernden oder vorübergehenden Beendigung des Amtsverhältnisses beseitigt.[39] Dies wird dadurch bestätigt, daß es suspendierte, zur Disposition gestellte, beurlaubte und kommissarisch tätige Beamte gibt. Auch der einstweilig oder dauernd in den Ruhestand Versetzte bleibt Beamter. In der Regel ist zwar die Berufung zum Staatsdienst mit der Berufung auf eine bestimmte Staatsdienststelle verbunden, jedoch braucht dies nicht zwingend der Fall zu sein.[40] Auch ist zur Erfüllung des Begriffs nicht notwendig, daß das Dienstverhältnis eines Beamten dauernd auf das gleiche Amt gerichtet ist, sondern es genügt vielmehr, wenn es überhaupt auf ein Amt hinzielt. Ein Wechsel kann beliebig oft eintreten.

Ebensowenig entscheidend ist die Dauer der Amtsübertragung. Es kommt sehr häufig vor, daß einem Beamten ein amtlicher Wirkungskreis auf ganz kurze Zeit übertragen wird, daß ein Amt überhaupt nur vorübergehend besteht oder nur interimistisch von einer gewissen Person verwaltet wird. „Auch die nicht ständig zur Befriedigung eines vorübergehenden Bedürfnisses angestellten Hilfsarbeiter können Beamte sein,“[41] obwohl dies regelmäßig nicht der Fall sein wird. Ge-

39) Brand, Beamten-R., § 5, S. 26.
40) Brand, Beamten-R., § 5, S. 26; Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I. S. 430. § 44.
41) Brand, Beamten-R., § 5, S. 22.

mäß § 32 des Reichsbeamtengesetzes gibt es Reichsbeamte auf Probe, Kündigung und Widerruf, und nach § 38 des Reichsbeamtengesetzes sogar soiche, die für ein seiner Natur nach vorübergehendes Geschäft angenommen werden. „Die Dauer und Festigkeit des Beamtenverhältnisses spielen demnach für den Begriff keine Rolle, wenn schon die Anstellung des Beamten in der Regel auf Lebenszeit und unwiderruflich erfolgt."[42]

b) Ausübung der Amtsgeschäfte als Lebensberuf.

Für den Beamtenbegriff ist es fernerhin unwesentlich, ob der Staatsbeamte in der Wahrnehmung seiner Amtsgeschäfte seinen wesentlichen oder gar ausschließlichen Lebensberuf hat oder nicht. Auch die Bekleidung eines Nebenamtes verleiht Beamtencharakter. Ein Staatsamt aber kann sehr wohl eine Nebenbeschäftigung eines Beamten bilden. Jeder Zweifel hierbei ist ausgeschlossen, denn § 38 RBG. erwähnt ausdrücklich Reichsbeamte, „deren Zeit und Kräfte durch die ihnen übertragenen Geschäfte nur nebenbei in Anspruch genommen werden".[43] Wer demnach „nebenamtlich oder ehrenamtlich in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu einem politischen Gemeinwesen steht, ist ebensogut Beamter wie der, dem sein Amt Haupt- und Lebensberuf ausmacht".[44] Ein nebenamtlich tätiger Regierungskommissar, der im Hauptberuf Gewerkschaftssekretär ist, oder ein den Stadtratsposten ehrenamtlich bekleidender Baumeister sind ebenfalls Beamte. Wenn auch nicht alle Beamtengesetze auf die Nicht-Berufsbeamten uneingeschränkte Anwendung finden, so ist dies doch kein wesentliches Merkmal, denn auch für den Richter gelten erhebliche Einschränkungen der allgemeinen Beamtengesetze, und doch ist er ebensogut Beamter wie ein Staatsanwalt.[45]

---

42) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 5, S. 27; Brand, Das Beamtenrecht, § 5, 2; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, § 145, 4, S. 588; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, § 44, S. 430, S. 435 und Anm. 3; Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Kapitel 10, S. 86; Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts, § 13, S. 42.

43) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 438.

44) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 5, S. 27.

45) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 5, S. 27; Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 437, 438; S. 435, Anm. 3; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 145, S. 588; Brand, Beamten-R., § 5, S. 22; Bornhak, Grundr. d. Verw.R., § 13, S. 43.

c) Obrigkeitliche Natur der Dienstgeschäfte.

Fernerhin ist die obrigkeitliche Natur der Dienstgeschäfte kein wesentliches Merkmal des Beamtenbegriffes. „Obrigkeitliche Funktionen sind solche, die in die Verfassung des Staates organisch eingreifen und Zwecke zu erfüllen haben, die in direkten Beziehungen zu den Staatsaufgaben stehen." (OVG. 20/39). Die Dienste, die geleistet werden, brauchen nicht immer obrigkeitlicher Art zu sein, denn es gibt Beamte, deren Tätigkeitsfeld ausschließlich oder vorwiegend auf wissenschaftlichem, künstlerischem oder technischem Gebiete liegen, wie dies z. B. bei zahlreichen in der Unterrichtsverwaltung und bei der reinen Verwaltung des Staatsvermögens beschäftigten Personen der Fall ist. Vielfach ist es schwer, eine Grenze zwischen diesen Arten der Dienstgeschäfte zu ziehen, da bei sehr vielen Aemtern technische und obrigkeitliche Geschäfte miteinander verbunden sind. Aber es gibt auch Beamte, die eine rein wissenschaftliche oder künstlerische Tätigkeit haben, ohne im geringsten eine obrigkeitliche Verwaltung damit zu verbinden, wie z. B. wissenschaftliche Museumsbeamte. Andererseits aber ist es auch möglich, daß trotz der obrigkeitlichen Natur der tatsächlich verrichteten Dienste kein Beamten-, sondern ein Privatdienstverhältnis vorliegt. Dies ist z. B. bei gewissen Eisenbahn- und Forstbediensteten der Fall.[46]

d) Dienste höherer oder niederer Art.

An anderer Stelle ist auch bereits darauf hingewiesen worden, daß es für den Beamtenbegriff unerheblich ist, ob die Dienste, die einem politischen Gemeinwesen geleistet werden, höherer oder niederer Art sind. Diese Unterscheidung ist lediglich für die Klassifizierung der Beamten und für das Maß von Rechten, das jeder Beamtenklasse zukommt, von Wichtigkeit.[47] Für den Begriff des Staatsbeamten aber ist die Unterscheidung nach diesem Gesichtspunkt vollkommen unerheblich. Auch die Boten, Heizer, Portiers und Kastellane in den Dienstgebäuden des Staates sind daher Staatsbeamte, so-

46) Brand, Beamten-R., § 5, S. 24, 25; Bornhak, Grundr. d. Verw.R., § 12, S. 43; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 5, S. 29, 30; Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 435, 436; O. Mayer, Dtsch. Verw.R., Bd. II, S. 250, § 42.

47) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 436.

weit sie als Beamte angestellt sind und nicht nur in einem privatrechtlichen Mietsverhältnis zum Staate stehen.[48]

e) Besoldung.

Weiterhin ist noch hervorzuheben, daß es für die Begriffserfüllung gleichgültig ist, ob der Beamte für seine Tätigkeit ein Gehalt empfängt oder nicht. Auch Personen, wie z. B. Referendare, Honorarprofessoren, Wahlkonsuln, Handelsrichter, Attachés, die unbesoldet sind, sind Beamte. Auch auf die Art des Gehalts und seiner Bezahlung kommt es nicht an. Das Gehalt kann sowohl in festem Jahresgehalt oder in Tagegeldern, Schreibgebühren, Zuschüssen oder Naturalien bestehen.[49]

f) Vereidigung.

Schließlich ist noch hervorzuheben, daß auch die Vereidigung für die Beamteneigenschaft nicht unbedingt erforderlich ist. Nach Art. 78 PrVerf. 1920 hat jeder Staatsbeamte (auch jeder Kommunalbeamte) einen Eid dahin zu leisten, daß er „das ihm übertragene Amt unparteiisch nach bestem Wissen und Können verwalten und die Verfassung gewissenhaft beobachten wolle". Außerdem müssen die öffentlichen Beamten der Länder, Gemeinden und öffentlichen Verbände gemäß Art. 176, Abs. 1 RV. 1919 auf die Reichsverfassung vereidigt werden. Das Nähere über diese Eidesleistung hat der Reichspräsident durch Verordnung vom 14. August 1919 angeordnet. Gemäß § 13 des Gesetzes betreffend Pensionierung der unmittelbaren Staatsbeamten sowie der Lehrer und Beamten an höheren Unterrichtsanstalten mit Ausschluß der Universitäten vom 27. März 1872 wird die Dienstzeit vom Tage der Ableistung des Diensteides an gerechnet. § 13 des genannten Gesetzes lautet jedoch weiter: „Kann jedoch ein Beamter nachweisen, daß seine Vereidigung erst nach dem Zeitpunkte seines Eintritts in den Staatsdienst stattgefunden hat, so wird die Dienstzeit von diesem Zeitpunkt an gerechnet". Hierdurch ist die Möglichkeit des Bestehens des Staatsdienstverhältnisses schon vor der Vereidigung aner-

48) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 436; Wolfstieg, Beamten-reichs-R., § 4, S. 18; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 573; O. Mayer, Dtsch. Verw.-R., Bd. II, § 42, S. 251.

49) Brand, Beamten-R., § 5, S. 5; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 5, S. 28; Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 435; Bornhak, Grundriß d. Verw.R., § 13, S. 43.

kannt. „Auch der ist Beamter, der den Diensteid erst längere Zeit nach seinem Dienstantritt ablegt, ja sogar der, dem er versehentlich nicht abgenommen wird.“[50] Der Eid ist eben lediglich als eine Dienstpflicht, als eine „feierliche Bekräftigung bereits entstandener Pflichten“ anzusehen.[51] Auch die Rechtsprechung hält die Vereidigung zur Begründung des Beamtenverhältnisses nicht für erforderlich.[52] [53]

III.

Die Anstellung der Beamten.

1. Rechtliche Natur der Anstellung.

a) Verwaltungsakt.

„Das Beamtenverhältnis entsteht mit einigen, besonders auf dem Gebiete der Selbstverwaltung liegenden Ausnahmen durch freie Entschließung. Diese freie Entschließung kann auch, unabhängig von ausdrücklichen Erklärungen, aus der Lage des Falles im allgemeinen, dem Gesamtverhalten der Beteiligten, der Art der übertragenen Dienstverrichtungen und dem tatsächlichen Fortbestande des Verhältnisses gefolgert werden“.[1] Bei der Erörterung der rechtlichen Natur des dem Beamtenverhältnis zu Grunde liegenden Dienstverhältnisses ist bereits dargelegt worden, daß man in älterer Zeit auf Grund der vorstehenden Erwägungen das Beamtenverhältnis auf einen Vertrag zwischen dem Staat und dem Anzustellenden zurückzuführen suchte. Dieser Auffassung steht jedoch entgegen, daß die Merkmale des Dienstverhältnisses nach Art des Privatrechts, die Leistung der versprochenen Dienste auf der einen, und die Gewährung der vereinbarten Vergütung auf der anderen Seite, zwar auf das Dienstverhältnis eines Beamten zutreffen können, keineswegs aber immer bei ihm vorhanden sein müssen. Trotzdem aber hielt man noch an der Annahme eines privatrechtlichen

50) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 5, S. 29.
51) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, § 145, 6, S. 590; ebenso Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Kapitel 5, S. 51: „Der Diensteid soll nur das Gewissen des Beamten zu gewissenhafter Erfüllung seiner Dienstpflichten schärfen“.
52) RGZ. Bd. 84, S. 220; Bd. 99, S. 265; Bd. 62, S. 246.
53) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 145, S. 591; Brand, Beamtenrecht, § 5, S. 23; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 5, S. 29; Anschütz, RV. 1919, Anm. 1 zu Art. 176.
1) Brand, Beamten-R., § 16, S. 60, 61; RGZ., Bd. 37, S. 225, S. 241.

Vertrages fest, kam aber auf Grund der aufgeführten Mängel schließlich dazu, einen eigentümlichen, besonders gearteten „Staatsdienstvertrag" aufzustellen.[2]

Weiterhin ist auch erörtert worden, daß erst mit der geistreichen Schrift von Nikolaus Thaddäus von Gönner „Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet", Landshut 1808, ein Wendepunkt in dieser Auffassung eintrat.[3] Th. von Gönner war der erste, der die öffentlich-rechtliche Natur des Beamtendienstes hervorhob. Er widerlegte die privatrechtliche Auffassung des Staatsdienstverhältnisses und stützte das Dienstverhältnis auf die Staatsgewalt. Diese Ansicht wurde seitdem die vorwiegende, und sie klingt in der heute herrschenden Theorie fort, die die Begründung des Beamtenverhältnisses trotz der ihm regelmäßig zu Grunde liegenden freien Entschließung nicht auf einen Vertrag, sondern auf einen einseitigen staatlichen Hoheits- oder Verwaltungsakt zurückführt.[4] Die Zulässigkeit und Wirksamkeit dieses einseitigen Staatsaktes ist allerdings von der vorher erklärten Einwilligung des Anzustellenden abhängig. Demnach ist die Einwilligung nicht Bestandteil des Anstellungsaktes, sondern lediglich wie erwähnt Bedingung seiner Zulässigkeit und Gültigkeit.[5] „So erscheint es als richtig, die Anstellung als einen öffentlichen Hoheitsakt des Staates anzusehen, der eine dem Staat als Träger von Hoheitsrechten gegenüber abzugebende Erklärung des Anzustellenden voraussetzt."[6] Der Akt selbst also ist nicht ein zweiseitiges, vielmehr ein einseitiges Geschäft des öffentlichen Rechts, eben ein Verwaltungsakt.[7] Da infolgedessen bei der Anstellung kein Raum für Vereinbarungen über Rechte und Pflichten des Beamten sein kann, so kann doch aber vor der Anstellung eine vertragsmäßige Einigung über bestimmte Punkte

---

2) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 439; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 575; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 18, 23; O. Mayer, Dtsch. Verw.R., Bd. II, § 43, S. 260 ff.

3) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 17. Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 439; O. Mayer, Dtsch. Verw.-R., Bd. II, § 43, S. 261; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 576.

4) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 44, S. 439, 440; Brand, Beamtenrecht, § 16, S. 63. Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 46; O. Mayer, Dtsch. Verw.-R. Bd. II, § 43, S. 261, 262; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 144, S. 577.

5) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 145, S. 582.

6) Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Kapitel 5, S. 47.

7) Meyer-Anschütz, Dtsch. Verw.R., Bd. II, § 43, S. 262; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, § 144, S. 577, § 145, 1, S. 582; Brand, Das Beamtenrecht, § 16, 2, S. 63 ff; Hatschek, Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts, § 38, II, S. 309.

wie z. B. Gehalt, Rang usw. erfolgt sein.[8] „Diese Einigung hat jedoch für die Begründung des Beamtenverhältnisses nur einen vorbereitenden Charakter und bildet keinen Bestandteil der Ernennung."[9]

b) Vertrag.

Im Gegensatz zu der Auffassung, daß die Anstellung ein obrigkeitlicher Verwaltungsakt ist, ist in neuerer Zeit und zwar unter Führung Labands jedoch wieder die Ansicht von der vertragsmäßigen Begründung des Beamtenverhältnisses aufgenommen worden.[10] Laband behauptet, daß das Beamtenverhältnis seiner Begründung nach ein Vertrag, seinem Inhalte nach ein Gewaltverhältnis öffentlich-rechtlicher Natur sei.[11] Er geht davon aus, daß der Staat niemanden die Verpflichtung auferlegen könne, sich dem Staatsdienst zu widmen. Der Anzustellende müsse eine besondere und ausdrückliche Willenserklärung dahingehend abgeben, daß er in den Dienst des Staates treten wolle; andererseits aber müsse auch der Staat den Willen erklären, die individuell bestimmte Person in seinen Dienst zu nehmen. Somit genüge also nicht eine einseitige Willensäußerung des Staates, sondern es sei „eine übereinstimmende Willenserklärung beider Beteiligten, ein auf die Uebernahme und Gewährung gegenseitiger Verpflichtungen gerichteter Konsens, also ein zweiseitiges Rechtsgeschäft" erforderlich, und dies sei eben ein Vertrag. Dieser Vertrag aber sei kein Kontrakt des Obligationenrechts, sondern er begründe ein Gewaltverhältnis des Staates, eine besondere Gehorsams-, Treue- und Dienstpflicht des Beamten, während andererseits der Staat die Verpflichtung zum Schutze und zur Gewährung des zugesicherten Diensteinkommens übernehme. Die gegenteilige Auffassung, daß die Anstellung ein einseitiger Verwaltungsakt ist, wird zum Teil damit begründet, daß die Uebertragung von Hoheitsrechten auf Individuen durch Vertrag prinzipiell unmöglich ist.[13] Die Ver-

8) Brand, Beamten-R., § 16, S. 64; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 145, S. 582; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 47; Hatschek, Lehrb. d. Dtsch. u. preuß. Verw.-R., § 38, S. 309.

9) Brand, Beamten-R., § 16, S. 64.

10) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 143, S. 576; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 23.

11) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, § 44, S. 433, 449.

12) Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 10, S. 34; Brand, Beamten-R., § 16, S. 63; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 144, S. 577; Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 43, S. 449.

13) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 45, S. 449.

treter der Vertragstheorie aber wenden gegen dieses Argument ein, daß es auf der Verwechselung von Anstellung, worunter man den Eintritt in den Staatsdienst, die Begründung der Dienstpflicht zu verstehen hat, mit der Uebertragung eines Amtes, der Verwendung im Staatsdienst, beruht. Es wird anerkannt, daß die Uebertragung eines Amtes, wie bereits erörtert wurde, nicht zwingend mit der Begründung des Staatsdienstvertrages zusammenfallen muß, in der Tat regelmäßig durch einseitige Verfügung des Staates erfolgt. Dadurch aber werde die Dienstpflicht nicht begründet, sondern sie setze dieselbe voraus. Fernerhin wird noch hervorgehoben, daß es sich bei Uebertragung eines Amtes nicht einmal in der Mehrzahl der Fälle um die Delegation von Hoheitsrechten handelt.[13]

Dennoch hat sich der Streit in der Literatur heut auf die Frage konzentriert: Wird man Beamter kraft Anstellungsaktes oder durch Vertrag? Auf der einen Seite aber ist das Anwendungsgebiet der Vertragstheorie beschränkt, denn nicht immer kommt ein Vertrag als Begründungsmerkmal in Betracht, denn es gibt Beamte, „die es kraft gesetzlicher Verpflichtung geworden sind, wie z. B. die kommunalen Ehrenbeamten".[14] Auf der anderen Seite aber „ist der einseitige Akt des Staates auch nicht immer ausreichend, um das Beamtenverhältnis zu begründen. Der Staat kann niemanden durch den einseitigen Akt der Anstellung zwingen, Beamter zu werden. Wenn dieser nicht den mit dem Staat übereinstimmenden Willen hat, ist er nicht Beamter geworden."[15]

Trotzdem aber ist der Auffassung, daß die Anstellung als ein öffentlicher Hoheitsakt des Staates anzusehen ist, zuzustimmen, denn der Staat könnte zweifellos auf Grund seiner Hoheit analog der Wehrpflicht und der im Kriege geschaffenen Hilfsdienstpflicht Gesetze erlassen, wodurch jeder Staatsangehörige gezwungen werden kann, in den Staatsdienst einzutreten und Beamter zu werden.

2. Wirkungen der Anstellung.

Die Anstellung erfolgt in der Regel auf Lebenszeit und begründet die Beamtenstellung unwiderruflich, wenn der Widerruf oder die Kündigung nicht ausdrücklich vorbehalten ist.[16]

14) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 23.
15) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 4, S. 24; vergl. Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 46.
16) § 2, RBG. und § 8 KomBG..

Die Wirksamkeit des Anstellungsaktes tritt mit ihrer Bekanntgabe an den Beteiligten ein, sofern nicht ein anderer Zeitpunkt des Inkrafttretens ausdrücklich vereinbart ist.[17] Hervorzuheben ist noch, daß die Aushändigung einer schriftlichen Anstellungsurkunde, der Bestallung, kein wesentliches Erfordernis für die Entstehung des Beamtendienstverhältnisses ist.[18] § 4 RBG. enthält zwar die Bestimmung, daß jedem Reichsbeamten bei seiner Anstellung eine Anstellungsurkunde auszuhändigen ist. Nach Ansicht des Reichsgerichts aber beeinflußt die Nichtbefolgung dieser Vorschrift die Beamtenstellung in keiner Weise. „Habe die Beamtenbestellung durch einseitigen Staatsakt einmal stattgefunden, so fehle es an der rechtlichen Möglichkeit, die Rechtswirksamkeit des Anstellungsaktes von der Uebergabe einer Urkunde abhängig zu machen und sie ihres hoheitsrechtlichen Charakters deshalb zu entkleiden, weil die Ausfertigung der Urkunde, sei es versehentlich, sei es aus einem andern Anlaß, unterblieben ist."[19 20] Auch die Anstellung der preußischen unmittelbaren Staatsbeamten und der preußischen Kommunalbeamten kann ohne Aushändigung einer Anstellungsurkunde durch die zuständige Anstellungsbehörde rechtswirksam erfolgen. Die Bestallung bildet auch bei den Kommunalbeamten trotz der Fassung des § 1 Abs. 1, Satz 2 Kom. BG. keine wesentliche Voraussetzung für die Beamteneigenschaft.[19 21] Demnach können Beamte auch mündlich oder durch konkludente Handlungen rechtswirksam angestellt werden. Die Anstellungsurkunde hat also keine konstitutive (rechtsbegründende), sondern nur eine deklarative (kundmachende) Wirkung.[19]

Besonders zu erwähnen ist sodann noch, daß die Anstellung nur den Eintritt in das Beamtenverhältnis bewirkt, d. h. nur die öffentliche Dienstpflicht, die Eigenschaft als Beamter wird begründet. Die Uebertragung eines Amtes dagegen ist, auch wenn sie äußerlich in einem Akte mit der Anstellung erfolgt, rechtlich doch Gegenstand und Wirkung einer besonderen Staatswillenserklärung. Die Dienstpflicht ist demnach

17) Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, Bd. I, § 45, S. 452; Hatschek, Lehrb. d. Dtsch. u. preuß. Verw.-R., § 38, S. 310; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staatsrechts, § 145, S. 588, 589, 590.

18) Brand, Beamten-R., § 18, S. 69; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 5, S. 29.

19) Brand, Beamten-R., § 18, S. 70; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 145, S. 589 u. Anm. h; O. Mayer, Dtsch. Verw.-R., Bd. II, § 43, S. 263, auch Anm. 13.

20) RGZ. Bd. 99, S. 265, ebenso RGZ. Bd. 53, S. 447; Bd. 84, S. 220.

21) RGZ. Bd. 84, S. 368; Bd. 89, S. 297; Bd. 90, S. 260; Bd. 99, S. 265.

von der Amtspflicht, die erst mit der Uebertragung eines Amtes entsteht, zu unterscheiden.[22]

IV.

Vorbedingungen für die Zulassung zu öffentlichen Aemtern.

1. Reichsangehörigkeit.

Die Erfordernisse für die Anstellung im öffentlichen Dienst sind im wesentlichen in Art. 128 RV. 1919 geregelt.[1] Art. 128 Abs. 1 RV. 1919 bestimmt, daß alle Staatsbürger ohne Unterschied nach Maßgabe der Gesetze und entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Aemtern zuzulassen sind. Dies folgt auch aus Art. 110 Abs. 2 RV. 1919, wonach jeder Deutsche in jedem Lande des Reiches die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst hat. Im Gegensatz zu Art. 3 RV. 1871 gibt nämlich Art. 110, Abs. 2 RV. 1919 den Deutschen in allen Ländern des Reiches sowohl die gleichen bürgerlichen, als auch die gleichen staatsbürgerlichen Rechte.[2] Demnach wird für die Zulassung zu den öffentlichen Aemtern zunächst die Reichsangehörigkeit gefordert. „Alle Staatsbürger ohne Unterschied sind .... zu den öffentlichen Aemtern zuzulassen".[3] Der Begriff der Reichsangehörigkeit bestimmt sich nach dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913. „Die Bezeichnung „alle Staatsbürger" ist hier nicht in dem Sinne wie „alle Staatsangehörige eines Einzelstaates" aufzufassen, sondern in derselben Bedeutung wie „jeder Deutsche".[4] Der Ausdruck „Staatsbürger" ist jedenfalls nicht in Gegensatz zu „Reichsbürger" zu setzen. „Ausgeschlossen von einer nicht unterschiedlichen Behandlung beim Aemterzugang sind also nur „Ausländer",[4] die Nicht-Deutschen. Damit ist nicht gesagt, daß sie nicht zugelassen werden dürfen, im Gegenteil, es steht dem nichts im Wege. Es ist jedoch selbstverständlich, daß die Aus-

22) Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 40; Hatschek, Lehrb. d. Dtsch. u. preuß. Verw.-R., § 37, S. 303; Laband, Staats-R. d. Dtsch. Reichs, § 45, S. 449.

1) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 9, S. 37; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 47.

2) Anschütz, RV. 1919, Anm. 2 u. 3 zu Art. 110; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 9, S. 38; Brand, Beamten-R., § 21, S. 82.

3) Ebenso Art. 77, Abs. 1, Pr.V. 1920.

4) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 9, S. 38.

länder keinen Anspruch auf Gleichmäßigkeit der Zulassungsbedingungen zu öffentlichen Aemtern wie die Inländer haben. Werden sie aber angestellt, so erwerben sie durch die Anstellung die deutsche Staatsangehörigkeit.[5]

„Das Wörtchen „sind" in Art. 127 RV. 1919 bedeutet jedoch keinesfalls, daß ein subjektiv-öffentliches Recht eines jeden Deutschen gegeben ist, tatsächlich ein Amt zu erlangen oder schlechtweg als Beamter angestellt zu werden. Ein derartiger öffentlich-rechtlicher Anspruch besteht nicht. Niemand hat einen Anspruch auf ein Amt oder auf Anstellung im Staatsdienst, ganz gleichgültig, ob er bereits lange Zeit Anwärter auf ein Amt ist, ob er Prüfungen bestanden oder eine Vorbereitungszeit durchgemacht hat. Ein Anspruch besteht nur auf die Gleichmäßigkeit der Zulassung, d. h. nur darauf, daß die Bedingungen für die Aemtererlangung für alle Deutschen grundsätzlich dieselben sein müssen."[6]

„Ohne Unterschied" bedeutet, daß die Aemterbesetzung nicht von Geburt und Stand, Religion, politischer, insbesondere parteipolitischer Stellung und Landesangehörigkeit abhängig gemacht werden darf.[7] „Auch das Geschlecht des Bewerbers darf an sich keine Rolle spielen, soweit es sich nicht um Aemter handelt, bei deren Besetzung gemäß besonderer Vorschrift entweder nur Männer oder nur Frauen zu berücksichtigen sind."[8]

2. Nachweis der Befähigung.

Weiterhin macht Art. 128, Abs. 1 RV. 1919 die Zulassung zum Amt noch ausdrücklich von einer entsprechenden Befähigung und von entsprechenden Leistungen des Anwärters abhängig. Es ist „seit langem einer der vornehmsten Grundsätze des gesamten deutschen Beamtenrechts und der Verwaltung gewesen, daß nur der ein Amt erlangen konnte, der dazu befähigt war und auch etwas leistete. Dieses Prinzip geht bis auf den Ursprung der modernen Staatsgesetzgebung zurück. Schon das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten bestimmte im Titel 10 Teil II, § 70: „Es soll Niemandem ein Amt aufgetragen werden, der sich dazu nicht hinlänglich qua-

5) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 9, S. 38; Brand, Beamten-R, § 21, S. 83.
6) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 9, S. 39.
7) Anschütz, RV. 1919, Anm. 1 zu Art. 128; Brand, Beamten-R., § 23, S. 89.
8) Anschütz, RV. 1919, Anm. 1 zu Art. 128.

lifiziert, und Proben seiner Geschicklichkeit abgelegt hat."[9] In welcher Weise der Nachweis der Befähigung zu führen ist, ist je nach der Verschiedenheit der amtlichen Stellungen durch besondere Gesetze und Verordnungen bestimmt. In der Regel müssen ein im einzelnen näher bestimmter Vorbereitungsdienst nachgewiesen und eine oder mehrere besondere Prüfungen abgelegt werden; dazu tritt meist der Nachweis einer auf Lehranstalten oder Universitäten zu erwerbenden wissenschaftlichen Befähigung. Je höher und besser besoldet die erstrebte Berufsstellung ist, um so höher sind auch die Anforderungen, die an die Kenntnisse und Leistungen der Bewerber gestellt werden.[10]

In diesem Zusammenhang ist sodann noch besonders zu erwähnen, daß die von der Erlangung der Beamtenstellung handelnden bisherigen Gesetze und Verordnungen gemäß Art. 178, Abs. 2 RV. 1919 inkraft geblieben sind, da Art. 128 RV. 1919 materiell rechtlich nicht im Gegensatz zu den vorher geltenden Gesetzen steht. Auf Grund der Bestimmungen der Reichsverfassung 1871 war die Regelung der Zulassung zu den öffentlichen Aemtern im allgemeinen den Einzelstaaten überlassen worden. Die diesbezüglichen zahlreichen Landesgesetze und Verordnungen aber schreiben bereits einen Befähigungsnachweis für die Erlangung gewisser Aemter vor. Der Zusatz in Art. 128, Abs. 1 RV. 1919 „entsprechend ihrer Befähigung und ihrer Leistungen" wäre demnach an sich nicht notwendig gewesen, denn dieses Erfordernis ist bereits in dem Zusatz „nach Maßgabe der Gesetze" enthalten.[11]

3. Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte.

Eine weitere Vorbedingung für die Anstellung ist, daß sich der Anwärter im Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte befindet. Gemäß § 31 StrGB. hat die Verurteilung zur Zuchthausstrafe die dauernde Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter von Rechts wegen zur Folge, und zwar auch dann, wenn die Strafe aus irgend welchen Gründen nicht vollstreckt ist. Die Aberkennung bewirkt fernerhin gemäß §§ 33 und 34 StrGB. nicht nur den Verlust der bekleideten Aemter, sondern auch die Unfähigkeit, während der im Urteil be-

9) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 9, S. 40.
10) Brand, Beamtenrecht, § 24, S. 91; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 48; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 145, S. 585, 586.
11) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 9, S. 39, 40.

stimmten Zeit öffentliche Aemter zu erlangen. Endlich kann nach § 35 StrGB. neben einer Gefängnisstrafe, mit der die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte hätte verbunden werden können, auf die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter auf die Dauer von einem bis zu fünf Jahren erkannt werden.[12]

„Mit dem Ablaufe der Zeit, für welche die Untersagung der Ausübung der bürgerlichen Ehrenrechte ausgesprochen ist, steht der Anstellung an sich nichts im Wege."[12] [13] Die Behörde wird aber trotzdem eine Person, der auf Grund strafgerichtlicher Verurteilung die bürgerlichen Ehrenrechte auf einige Zeit aberkannt worden sind, wohl nur in besonderen Ausnahmefällen anstellen. „Denn der Makel, der einer Person durch Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte anhaftet, wird kaum jemals soweit beseitigt werden können, daß ein Einrücken in die Ehrenstellung eines Beamten denkbar ist."[13]

4. Nachweis der körperlichen Gesundheit.

Als weitere Bedingung für die Anstellung im Staatsdienst muß im Interesse des Staates gefordert werden, daß der Anwärter gesund und körperlich kräftig ist. In den meisten Verwaltungen dürfen Beamtenanwärter nicht eher eingestellt werden, als ein amtliches Zeugnis über die Körperbeschaffenheit und Gesundheit des Anwärters beigebracht ist. „Die Prüfung der körperlichen Rüstigkeit vor der Anstellung ist nötig, weil sonst der Staat infolge häufiger Erkrankung und baldiger Dienstunfähigkeit des Beamten mit Stellvertretungskosten, Ruhegehältern, Witwen- und Waisengeldern und dergl. sehr belastet werden würde. Der Staat aber ist keine Versorgungsanstalt für gebrechliche Anwärter und deren Familien."[14] Besondere Bestimmungen gelten jedoch für Kriegsverletzte.

5. Keine Verschuldung.

Fernerhin verlangt der Staat regelmäßig, daß der Anzustellende nicht erheblich verschuldet ist. Dies erklärt sich daraus, daß nur Wert auf solche Beamte gelegt werden kann, die

12) Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 49; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 145, S. 585; Brand, Beamten-R., § 23, S. 89.
13) Brand, Beamten-R., § 23, S. 90, vergl. auch Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 49, 50; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 145, S. 585.
14) Brand, Beamten-R., § 23, S. 90; vergl. Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 50.

ihre Arbeitskraft voll und ungeschmälert in den Dienst der Behörde stellen können. Häusliche Sorgen aber und drückende Schulden insbesondere beeinträchtigen die Schaffenskraft eines Menschen in ganz erheblichem Maße.[15]

An die Erreichung eines bestimmten Lebensalters ist im allgemeinen die Fähigkeit zur Führung eines Amtes nicht geknüpft. Auch wer vor erlangter Volljährigkeit ein Amt übertragen erhält, kann rechtsverbindliche Amtshandlungen vornehmen.[16] Für eine Reihe von Aemtern aber ist landesgesetzlich die Erreichung eines bestimmten Lebensalters vorgeschrieben, so z. B. für Mitglieder des Gerichtshofes für Kompetenzkonflikte, für Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts, für Reichsgerichtsräte.[17]

V.

Anstellungsmöglichkeit für Frauen.

Art. 128, Abs. 2 RV. 1919 besagt, daß alle Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte beseitigt werden. Weiterhin verkündet Art. 109, Abs. 2 RV. 1919 die Gleichberechtigung der Frauen mit denMännern. „Diese Gleichberechtigung erstreckt sich jedoch nur auf den Kreis der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, d. h. derjenigen Rechte und Pflichten, die ein organschaftliches Handeln oder persönliche Dienstleistungen für den Staat zum Gegenstand haben."[1] Damit ist das ganze Gebiet des öffentlichen Rechts gemeint, nicht aber privatrechtliche Verhältnisse. Aber auch hier gilt die Gleichberechtigung nicht unbeschränkt, sondern nur grundsätzlich, d. h. unter Vorbehalt aller Reichs- und Landesgesetze, welche Ausnahmen von dem Grundsatz vorschreiben oder zulassen. Auf keinen Fall wird jedenfalls jede unterschiedliche Behandlung der beiden Geschlechter ausgeschlossen. Da man sich noch nicht der ganzen Tragweite einer solch weittragenden Bestimmung bewußt war, mußte man sich daher durch eine Hintertür einen Ausweg sichern.[2] Der Abgeordnete Dr. Ablaß äußerte im Verfassungsausschuß: „Wir haben die ehrliche Ab-

15) Brand, Beamten-R., § 23, S. 89.
16) ALR. § 810, Teil II, Tit. 18.
17) Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 49; Brand, Beamten-R., § 22, S. 88.
1) Anschütz, RV. 1919, Anm. 3 zu Art. 109.
2) Anschütz, RV. 1919, Anm. 3. zu Art. 109; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 10, S. 43.

sicht, die Gleichberechtigung von Mann und Frau im allgemeinen zu erstreben. Wir sind aber im Moment noch nicht so weit, dies als unumstößlichen Grundsatz bereits für alle Verhältnisse des öffentlichen und privaten Rechtslebens dekretieren zu können, und da die Verschiedenheit der Geschlechter eine vollständige Gleichstellung restlos niemals gestatten wird, sollte das Wort „grundsätzlich" eine Hintertür öffnen".[3] Aus Art. 109, Abs. 2 RV. 1919 ist also nur der Wille, noch nicht die Tat der Gleichberechtigung zu ersehen.[4]

Aus dem Vergleich dieser Bestimmung des Art. 109, Abs. 2 RV. 1919 mit der des Art. 128, Abs. 2 RV. 1919 könnte ebenfalls gefolgert werden, daß sich die Gesetzgebung mit letzterer nur eine Richtlinie setzen wollte. Ob Art. 128, Abs. 2 RV. 1919 unmittelbare Gesetzeskraft hat oder nicht, ist strittig.[5] Aus der Fassung des Absatz 2 des Art. 128 RV. 1919 würde hervorgehen, daß es sich nicht um aktuelles, d. h. unmittelbar geltendes Recht handelt, sondern nur um ein Ziel und eine Richtschnur, denn es heißt „werden" und nicht „sind" beseitigt. An dieser Auffassung kann aber nun nicht mehr festgehalten werden, da sie das Reichsgericht mit einleuchtenden Gründen widerlegt hat.[6] Nach Ansicht des Reichsgerichts[7] ist Art 128 Abs. 2 RV. 1919 ein „mit sofortiger, unmittelbarer Wirkung ausgerüstetes Verbot von Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte". Infolgedessen besagt Art. 128, Abs. 2 RV. 1919 nicht nur, daß solche Ausnahmebestimmungen nach Inkrafttreten der Reichsverfassung nicht mehr erlassen werden dürfen, außer durch verfassungsänderndes Reichsgesetz, „sondern er wirkt auch derogatorisch, indem er alle mit ihm im Widerspruch stehenden Bestimmungen des Reichs- und Landesrechts aufhebt".[8]

Aus der Wahl des Wortes „Ausnahmebestimmungen" in Art. 128, Abs. 2 RV. 1919 ergibt sich fernerhin, daß nicht jede unterschiedliche Behandlung der beiden Geschlechter verboten wird. Die Stellung der Frau im Staatsdienst braucht also durchaus nicht in jeder Beziehung dieselbe wie die des Mannes zu sein; es ist nicht nötig, die weiblichen Beamten

3) Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses, Aktenstück 391, S. 495 ff.
4) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 10, S. 43.
5) Anschütz, RV. 1919, Anm. 4 zu Art. 128; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 10, S. 44.
6) Anschütz, RV. 1919, Anm. 4 zu Art. 128.
7) RGZ. Bd. 102, S. 145 ff, Bd. 106, S. 154 ff.
8) Anschütz, RV. 1919, Anm. 4 zu Art. 128; vergl. auch Brand, Beamten-R., § 22, S. 85.

ohne irgendwelche Ausnahme oder Rücksichtnahme auf das zu bekleidende Amt schematisch mit den Rechten des männlichen Beamten zu versehen, sondern die Frau soll im Staatsdienst nur nicht eine Ausnahmestellung gegenüber der des Mannes im Staatsdienst einnehmen.[9]

Es steht demnach dem nichts entgegen, daß der Gesetzgeber bei Zulassung und Verwendung von weiblichen Beamten auf deren physische und auch psychische Veranlagung, die sich eben aus dem Geschlechtsunterschied ergibt, in sachlicher Weise Rücksicht nimmt. Dies wären sodann Sonderbestimmungen und nicht Ausnahmebestimmungen, die durchaus im Rahmen der Verfassung liegen.[10]

In Uebereinstimmung mit Art. 128, Abs. 2 RV. 1919 lassen auch die Verfassungen der einzelnen Länder alle Reichsangehörigen ohne Rücksicht auf das Geschlecht zu den Staatsämtern zu. Auf Grund dieser Bestimmung ist das Gesetz vom 11. Juli 1922 ergangen, wonach die Fähigkeit zum Richteramt auch von Frauen erworben werden kann. Ebenso können Frauen zu Handelsrichtern, Amtsanwälten, Gerichtsschreibern und Gerichtsvollziehern ernannt werden. Fernerhin wurde durch Gesetz vom 11. Juni 1920 das Gesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Februar 1875 ausdrücklich durch Abs. 3 zu § 3 ergänzt, wonach zu Standesbeamten und ihren Vertretern auch weibliche Personen ernannt werden können. Ebenso können Frauen zur Bekleidung des Amtes eines Gutsvorstehers oder Gutsvorsteher-Stellvertreters zugelassen werden.[11]

„Die Vorschrift des Art. 128, Abs. 2 RV. 1919 richtet sich hauptsächlich gegen die sogenannte Verheiratungsklausel der Lehrerinnen. Vor Erlaß der Reichsverfassung wurden die Lehrerinnen meist nur mit der Maßgabe fest angestellt, daß ihre Anstellung im Falle ihrer Verheiratung aufgehoben werde."[12] Diese Klausel hatte das Reichsgericht für rechtswirksam erklärt.[13] Dabei ging man von der Voraussetzung aus, daß die verheirateten Lehrerinnen durch ihre nunmehrigen Haus-

9) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 10, S. 45; Brand, Beamten-R., § 22, S. 87; Anschütz, RV. 1919, Anm. 5 zu Art. 128.
10) Giese, „Die Verfassung des Deutschen Reiches", Anm. 5 zu Art. 128; Anschütz, „Die Verfassung des Deutschen Reiches", Anm. 5 zu Art. 128; Brand, „Das Beamtenrecht", § 22, 1, S. 27; Wolfstieg, „Das Beamtenreichsrecht", § 10, S. 45.
11) Brand, Beamten-R., § 22, S. 84, 85.
12) Brand, Beamten-R., § 22, S. 85.
13) RGZ. Bd. 37, S. 298.

frauen- und Mutterpflichten derart in Anspruch genommen werden würden, daß sie die Pflichten ihres Lehramtes nicht mehr werden voll erfüllen können. Diese Heiratsklausel ist nun durch Art. 128, Abs. 2 RV. 1919 beseitigt und darf auch künftig nicht mehr eingeführt werden, es sei denn, daß ein diesbezügliches verfassungsänderndes Gesetz vorliegt. Demgemäß hat das Reichsgericht[14] (RGZ. Bd. 102 S. 145 ff.) das nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung ergangene bayrische Volksschullehrergesetz vom 14. August 1919, soweit es das Beamtenverhältnis der Volksschullehrerinnen mit ihrer Eheschließung erlöschen läßt, und[15] die in § 2 a Abs. 4 des württembergischen Beamtengesetzes vom 1. Oktober 1912 ergangene Bestimmung, wonach das Beamtenverhältnis der Lehrerinnen durch ihre Verheiratung zu einem vierteljährlich kündbaren wird, gemäß Art. 13 Abs. 2 RV. 1919 für nicht vereinbar mit Art. 128 Abs. 2 RV. 1919 erklärt und daher für aufgehoben erachtet.[16]

Wie bereits erwähnt, kann eine Aenderung dieser Rechtslage nur eintreten, wenn ein verfassungsänderndes Reichsgesetz ergeht. Dies ist auch geschehen und zwar durch Art. 14 der Verordnung zur Herabminderung der Personalausgaben des Reichs (Personal-Abbau-Verordnung) vom 27. Oktober 1923, die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 13. Oktober 1923 erlassen worden war. Danach konnte das Dienstverhältnis verheirateter weiblicher Beamter und Lehrer im Dienste des Reichs, der Länder und der Gemeinden unter Einhaltung einer kurzen Frist gekündigt werden, sofern nach dem Ermessen der zuständigen Behörde die wirtschaftliche Versorgung des weiblichen Beamten gesichert erscheint. Diese Vorschrift ist sodann durch das Reichsgesetz über Einstellung des Personalabbaues und Aenderung der Personal-Abbau-Verordnung vom 4. August 1925 und durch die §§ 14, 15, 18, 24 des Gesetzes über die Einstellung des Personalabbaues und Aenderung der preußischen Personal-Abbau-Verordnung (Personal - Abbau - Abwickelungsgesetz) vom 25. März 1926 abgeändert und gemildert worden. Das Dienstverhältnis verheirateter weiblicher Beamter und Lehrer im Dienste des Reichs, der Länder und der Gemeinden kann

14) RGZ. Bd. 102, S. 145 ff.
15) RGZ. Bd. 106, S. 154 ff.
16) Anschütz, RV. 1919, Anm. 4 zu Art. 128.

nunmehr beiderseits jederzeit zum Schluß eines Monats aber unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 3 Monaten gekündigt werden. Das Kündigungsrecht ist aber beschränkt und wird für beide Teile von dem Eintritt gewisser Bedingungen abhängig gemacht.[17]

VI.

Die Ehrenbeamten.

1. Der Begriff.

Wie bereits erwähnt, kann auch die Erlangung der Beamtenstellung auf Grund der Pflicht zur Uebernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten erfolgen. Nach Art. 132 RV. 1919 hat jeder Deutsche nach Maßgabe der Gesetze die Pflicht zur Uebernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten. Unter „ehrenamtlichen Tätigkeiten" sind organschaftliche Dienste für das Gemeinwesen (Reich, Land, Gemeinde und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften), welche nicht berufsmäßig, zum mindesten nicht im Hauptberuf, unentgeltlich verrichtet werden, zu verstehen.[1] Da es sich demnach um eine „spezifisch staatsbürgerliche Pflicht"[1] handelt, werden auch von dieser Pflicht nur Deutsche, nicht Ausländer, erfaßt. Die Bezeichnung als Ehrenamt weist auf eine Tätigkeit im Rahmen der historisch gewordenen Selbstverwaltung und auf die aus dem englischen selfgovernment übernommenen regelmäßigen Unentgeltlichkeit der Ehrenamtsführung hin. „Denn im volkstümlichen Sprachgebrauch geschieht alles, was nicht pecuniae causa getan wird, „ehrenhalber"."[2] Unter Ehrenbeamten sind demnach solche Beamte zu verstehen, „die ihre Amtstätigkeit nicht als Lebensberuf, sondern nur für eine gewisse Zeit und als Nebenbeschäftigung neben einem anderen privaten Berufe oder auch ohne einen solchen ausüben und keine Besoldung erhalten".[3]

In der älteren Literatur wurde fast durchweg die Ansicht vertreten, daß die Uebernahme eines Ehrenamtes den Träger juristisch nicht zum Beamten qualifiziert. Bei Bestimmung des

17) Brand, Beamten-R., § 22, S. 85, 86.
1) Anschütz, RV. 1919, Anm. zu Art. 132.
2) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 12, S. 51.
3) Brand, Beamten-R., § 14, S. 55; vergl. Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 3, S. 41.

Beamtenbegriffs wurde auf die Berufsmäßigkeit ein entscheidendes Gewicht gelegt. Im Vorhergehenden ist jedoch bereits nachgewiesen worden, daß es sich mit den Beamtengesetzen sehr wohl vereinbaren läßt, daß Beamte ihr Staatsamt nur als Nebenbeschäftigung verwalten. Die Ausübung des Amtes als Lebensberuf gehört eben zu den unwesentlichen Merkmalen des Beamtenbegriffs.[4]

Als weiteres Argument gegen die Beamteneigenschaft der Ehrenbeamten ist sodann angeführt worden, daß bei den Berufsbeamten die Uebernahme eines Amtes freiwillig erfolgt, bei den Ehrenbeamten dagegen eine Pflicht zur Uebernahme eines Amtes besteht. Dies ist jedoch auch ein trügerisches Kennzeichen, denn beispielsweise gibt es Ehrenämter in den Berufsvertretungen, wie Landwirtschafts-, Handwerks- und Handelskammern, die nur freiwillig übernommen zu werden brauchen. Für gewisse andere Ehrenbeamte besteht allerdings ein gewisser Zwang zur Uebernahme und zwar regelmäßig in der Weise, daß der sich gegen die Uebernahme eines Ehrenamtes sträubende Staatsbürger mit Nachteilen verschiedener Art bedroht wird, so z. B. durch Entziehung politischer Rechte und schärfere Heranziehung zu Abgaben, durch Ordnungsstrafen usw. Trotzdem ist damit eine absolute Gewähr der Erzwingbarkeit nicht gegeben, denn wer die Nachteile über sich ergehen läßt, kann auf keine andere Weise zur Uebernahme des Ehrenamtes gezwungen werden. Damit ist das Prinzip der Freiwilligkeit der Amtsübernahme, wie es im Vorhergehenden für die Begründung des Beamtenverhältnisses im allgemeinen als bestehend angenommen wurde, auch für die Ehrenbeamten nicht durchbrochen.

Aus den Ausführungen ergibt sich somit, daß auch die Ehrenbeamten in gleicher Weise die Beamteneigenschaft besitzen, wie die Beamten im Sinne der Beamtengesetze des Reiches und der Länder. Die typischen Kennzeichen des Ehrenbeamten, die Unentgeltlichkeit der Dienstleistung und die Amtsführung als Nebenbeschäftigung, stehen jedenfalls, wie eben nachgewiesen, der Beamteneigenschaft der Ehrenbeamten nicht entgegen.[5]

---

4) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 12, S. 49, 50.

5) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, § 106, S. 384; Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 12, S. 49 ff; Brand, Das Beamtenrecht, § 14, S. 48 ff; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 102/103; Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Kapitel 3, S. 41.

2. Die Rechtsverhältnisse der Ehrenbeamten.

Die Rechtsverhältnisse der Ehrenbeamten entsprechen denen der Berufsbeamten. Die ersteren werden auch wie die besoldeten Beamten angestellt, sei es infolge Ernennung oder Wahl. Ein bloßer privatrechtlicher Dienstvertrag liegt jedenfalls ihrem Amte nicht zu Grunde. Auch werden sie häufig im Anschluß an die Wahl wie Berufsbeamte vereidigt.[6] Eine gewisse unterschiedliche Behandlung gegenüber dem Berufsbeamten ergibt sich jedoch von selbst im Hinblick auf die fehlende Besoldung und die Beschränkung des Umfanges der Dienstleistungen. Sie haben „keinen Anspruch auf Diensteinkommen, Wartegeld und Hinterbliebenenbezüge, wohl aber auf Ersatz barer Auslagen und unter Umständen auf Entschädigung für Zeitaufwand und damit verbundenen entgangenen Arbeitsgewinn".[7] Der Disziplin aber sind sie ebenso unterworfen wie die Berufsbeamten. Es muß jedoch darauf Rücksicht genommen werden, daß der Ehrenbeamte nicht an der Ausübung seines Hauptberufes, sei dieser ein bürgerlicher oder ein amtlicher, durch sein Ehrenamt gehindert wird. Auch sind die Grundsätze über die Entlassung bei den Berufsbeamten die gleichen; bei beiden erfolgt ein Ausscheiden aus dem Amt nicht schon mit ihrer einseitigen Amtsniederlegungserklärung, sondern erst mit der Entlassung seitens der vorgesetzten Dienstbehörde.[8]

VII.

Wohlerworbene Rechte.

1. Historische Entwicklung des Begriffes der „wohlerworbenen Rechte".

Es ist selbstverständlich, daß die Verfassung mit den Worten „wohlerworbene Rechte der Beamten" nicht wohlerworbene Rechte irgend welcher Art, die zufällig einem Beamten zustehen, gemeint haben kann. Es können damit nur solche Rechte gemeint sein, die dem Beamten als solchem, kraft seiner Eigenschaft als Beamter zustehen. Die betreffende Ver-

6) Brand, Beamten-R., § 14, S. 55, 56.
7) Brand, Beamten-R., § 14, S. 57.
8) Brand, Beamten-R., § 14, S. 56, 57; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 3, S. 41.

fassungsbestimmung würde somit sehr einfach zu erklären und auszulegen sein, wenn sich mit dem „wohlerworbenen Recht" nur ein fester Rechtsbegriff verbinden würde. Dies aber ist keineswegs der Fall, denn nichts ist von alters her so umstritten gewesen als der Begriff des wohlerworbenen Rechts. Die Wissenschaft hat sich seit langer Zeit bemüht, den Begriff, der seine Hauptrolle immer bei der Lehre von der rückwirkenden Kraft der Gesetze gespielt hat, herauszuarbeiten. Man kann aber nicht behaupten, daß es ihr gelungen sei, eine Definition des Begriffs zu geben. Es muß wohl daher auf die historische Entwicklung zurückgegriffen werden.

Die Idee von der Unverletzlichkeit der jura quaesita, die man mit den Worten „wohlerworbene Rechte" übersetzt hat, stammt aus dem ältesten römischen Recht und findet ihren vornehmsten Ausdruck in dem Satze: „Gesetze haben keine rückwirkende Kraft". „Sobald ein neuer Rechtssatz entsteht, liegt eine Veränderung des Rechts als Lebensäußerung des Volkes vor. Widerspricht dieser einem älteren, so liegt in der Entstehung des ersteren von selbst die Aufhebung des letzteren. Die Veränderung des Rechts führt aber nie eine Veränderung der bereits eingetretenen Wirkungen des nun veränderten Rechts auf vergangene Tatsachen herbei."[1] Die römisch-rechtliche Auffassung von der Unverletzlichkeit der erworbenen Rechte hat auch ihren Niederschlag in der Gesetzgebung Justinians gefunden, indem dort[2] ein Reskript der Kaiser Theodosius und Valentinianus vom Jahre 440 wiedergegeben ist des Wortlauts: „Leges et constitutiones futuris est dare forman negotiis, non ad facta praeterita revocari, nisi nominatim et de praeterito tempore et adhuc pendentibus negotiis cautum sit." Also nur dann sollte demnach ein Gesetz rückwirkende Kraft haben, wenn es sich diese ausdrücklich selbst beigelegt hat. Schon 50 Jahre früher, um 390, hatte Kaiser Theodosius I.[3] verfügt: „Omnia constituta non praeteritis calumniam faciunt, sed futuris regulam ponunt". Dieser römisch-rechtliche Grundsatz ist nicht nur in das gemeine Recht, sondern auch in das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten übernommen worden. Der § 14 der Einleitung zum Allgemeinen Landrecht lautet: „Neue Gesetze können auf schon vorhin gefallene Handlungen und Begebenheiten nicht

1) Aßmann, Wohlerworb. Beamten-R. u. d. Besold.-R. d. preuß. Komm.-Beamten, IV, S. 18.
2) I. 1. Cod. I, 14.
3) I. 1. Cod. Theod. I. 1.

angewendet werden". Auch im geltenden Rechte gilt hinsichtlich des Verhältnisses der Gesetze zueinander in Bezug auf die zeitliche Dauer der Grundsatz: „Das Gesetz hat keine rückwirkende Kraft, falls es nicht besonders bestimmt ist, und wohlerworbene Rechte werden durch die Gesetzgebung nicht berührt."[4]

Der Ausdruck „erworbenes Recht" ist sehr alt und kommt schon bei mittelalterlichen Juristen vor. Schon Hugo Grotius hat die wohlerworbenen Rechte erwähnt. Im Kapitel über die Versprechen, Verträge und Eide der Landesherren[5] sagt er: „Den Untertanen kann auch ein wohlerworbenes Recht genommen werden und zwar in zweifacher Weise, zur Strafe und aus dem Recht der Staatshoheit. Soll aber das wohlerworbene Recht aus dem Recht der Staatshoheit genommen werden, so muß zuerst ein öffentliches Interesse und ein öffentlicher Nutzen vorhanden sein, sodann muß demjenigen, dessen Recht genommen werden soll, so gut wie möglich Ersatz aus den gemeinsamen Mitteln gegeben werden. Dies findet sowohl bei anderen Dingen statt, als auch bei einem Recht, das aus einem Versprechen oder Vertrag entsteht. Keinesfalls aber ist die von einigen gemachte Unterscheidung zwischen wohlerworbenen Rechten des natürlichen Rechts, und denen, welche aus dem bürgerlichen Recht stammen, zuzulassen. Denn das Recht des Königs gegen beide Arten ist gleich stark, und das eine kann ebensowenig wie das andere ohne Grund genommen werden. Denn wo das Eigentum oder ein anderes Recht auf irgend eine gesetzliche Weise erworben ist, da kann es ihm nach natürlichem Recht nicht ohne Grund genommen werden."

Derselbe Gedanke, aber ohne Bezugnahme auf wohlerworbene Rechte, sondern nur von dem Gesichtspunkt des Staatshoheits- und Notrechts aus, wird auch von Pufendorf vertreten und mit Beispielen belegt.[6] Beide aber haben nicht klar hervorgehoben, welche Rechte zu den wohlerworbenen gehören.

Die spätere Naturrechtslehre des 19. Jahrhunderts entwickelt den Begriff als Gegensatz zum angeborenen Recht.

---

4) Aßmann, Wohlerworb. Beamten-R. u. d. Besold.-R. d. preuß. Komm.-Beamten, IV. S. 18, 19; v. Ihering, Geist d. römischen Rechts, Bd. 2, § 28; O. Mayer, Dtsch. Verw.-R., Bd. I, § 3, S. 31 f.

5) Hugo Grotius, De Jure Belli ac Pacis, Kap. 14, De eorum, qui summum imperium habent, promissis et contractibus et juramentis.

6) Samuel Pufendorf, de jure naturae et gentium, lib. VIII.

Das wohlerworbene Recht sei dasjenige, das durch Hinzukommen einer besonderen gesetzlichen Tätigkeit entstehe, es folge nicht aus der menschlichen Natur, sondern sei ein besonderes Recht des Einzelnen, das auf einem speziellen Rechtstitel beruhe.[7] Ferdinand Lassalle legt in seinem berühmten Buch: „Das System der erworbenen Rechte", welches 1861 zum ersten Mal erschien, dar, daß unter erworbenen Rechten nur solche zu verstehen seien, die auf „individuellen Willensaktionen" beruhen. Man nahm also an, daß das wohlerworbene Recht auf einem besonderen Rechtstitel wie Vertrag, Privilegium oder unvordenklicher Verjährung beruhen und einer individuell bestimmten Person zustehen müsse. Als Gegensatz dachte man sich die bloßen Erwartungen, Hoffnungen und Möglichkeiten eines künftigen Rechtserwerbes.[8] Aber auch diese Lehre hat keine Nachfolgerschaft gefunden und schon 1895, also 24 Jahre vor unserer neuen Verfassung, erklärte Georg Meyer in seiner Schrift: „Der Staat und die erworbenen Rechte"[9]: „Der Ausdruck „erworbenes Recht" besitzt keinerlei Wert; es besteht kein Bedürfnis, ihn weiter aufrecht zu erhalten; man kann statt dessen ebensogut von „bestehenden Rechten" oder überhaupt von subjektiven Rechten sprechen."[10]

Die Lehre von den erworbenen Rechten hat zu einem klaren Abschluß überhaupt nicht geführt. Der Ausdruck „wohlerworbenes Recht" ist auch tatsächlich juristisch überhaupt nicht faßbar, da er durchaus nichtssagend ist, denn jedes Recht ist erworben. Ist ein Erwerb noch nicht eingetreten, so kann es kein Recht sein, sondern höchstens eine Anwartschaft auf ein Recht. Ebenso bedeutungslos ist das Wort „wohl" vor erworben. Steht jemandem ein Recht zu, so muß er es erworben haben, einen Unterschied aber zwischen besserem und schlechterem Erwerb gibt es nicht.[11] Der einzige brauchbare oder wenigstens der brauchbarste Inhalt des Begriffes ist der: ein wohlerworbenes Recht ist ein subjektives Recht, soweit als es bei Entziehung durch Handlungen der Staatshoheit, z. B.

7) Meyer, Georg, Der Staat u. d. erworbenen Rechte, S. 7; Aßmann, Wohlerworb. Beamten-R. u. d. Besold.-R. d. preuß. Komm.-Beamten, IV, S. 19.
8) O. Mayer, Dtsch. Verw.-R., Bd. I, § 3, S. 32; Triepel, im Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 359.
9) S. 5, 13, 14.
10) Es sei gleichgültig, ob der Erwerb kraft Gesetzes oder kraft eines speziellen Rechtstitels stattgefunden habe. Die Unterscheidung von erworbenen und auf Gesetzen beruhenden Rechten sei unhaltbar, denn jedes Recht habe den Charakter eines erworbenen Rechts.
11) Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 9, S. 81, 82.

durch Enteignung, entschädigt zu werden pflegt, und soweit es bei Aenderung der Gesetzgebung unberührt bleibt.[12]

Das letztere ist noch näher zu erläutern. Jeder Gesetzgeber kann jedes Recht aufheben. Die Aufhebung ist ein Verstoß gegen den rechtspolitischen Grundsatz, daß ein Gesetz keine rückwirkende Kraft haben soll. Gegen die Macht des Gesetzgebers aber ist kein Recht geschützt. Das Gericht kann ein Gesetz wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Nichtrückwirkung, nicht als ungültig behandeln. Wenn aber das Gesetz keine Rechte aufhebt, sondern nur den Rechtssatz, so bleiben die auf Grund des alten Rechtes wohlerworbenen Rechte in Kraft. Dies gilt nun aber nicht für alle möglichen rechtlichen Beziehungen. Wenn z. B. ein Gesetz das Alter der Volljährigkeit von 25 auf 21 Jahre herabsetzt, so kann nicht etwa der Vater geltend machen, er habe auf Grund des alten Rechtes ein wohlerworbenes Recht auf Verwaltung und Nutznießung des Kindesvermögens bis zum 25. Lebensjahr. Die Volljährigkeit tritt mit allen ihren Wirkungen vielmehr mit Erreichung des 21. Lebensjahres auch für alle lebenden jungen Menschen ohne weiteres ein. Darüber besteht in den Grundzügen Einigkeit. Wohlerworben in diesem Sinne sind: das Recht aus einer gewerbepolizeilichen Erlaubnis im Gegensatz zur allgemeinen Baufreiheit, die erworbene Erbschaft im Gegensatz zu der Aussicht auf die Erbschaft in den künftigen Nachlaß eines noch lebenden Verwandten, eine bewilligte Alterszulage im Gegensatz zu einer bloßen Inaussichtstellung in einer Besoldungsordnung, die Rechte aus einem ausgeübten Vorkaufs- oder Wiederkaufsrecht im Gegensatz zu der bloßen Möglichkeit (Rechtslage) es auszuüben, und ein eingerichtetes mit Bahnanschluß versehenes gewerbliches Unternehmen im Gegensatz zu der bloßen Aussicht einer Fabrik auf Bahnanschluß. Selbst wenn eine gesetzliche Bestimmung bestehen würde, wonach jeder Anlieger einer Bahn unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf Gewährung eines Privatbahnanschlusses haben würde, so könnte diese Bestimmung aufgehoben werden, ohne daß diejenigen, welche noch keinen Anschluß erhalten hatten, ein Recht auf Entschädigung oder Widerspruch haben würden.

---

12) Triepel, im Arch. d. öff. R., Bd. 40, S. 364, 365; O. Mayer, Dtsch. Verw.-R., Bd. I, S. 34, auch Anm. 19, S. 34; Meyer, Georg, Der Staat u. d. erworb. R., S. 14, 43, 44.

Auch hat man lange Zeit das wohlerworbene Recht für ein Privatrecht gehalten, das dem öffentlichen Rechte entgegenstand. Darauf beruht z. B., daß man nach älterem gemeinen Recht wie nach preußischem Landrechte einer obrigkeitlichen Anordnung gegenüber den ordentlichen Rechtsweg zuließ, wenn der Anspruch auf Befreiung sich auf einen besonderen Rechtstitel, also ein wohlerworbenes Recht, stützte. Dies aber ist keineswegs der Fall. Das öffentliche Recht erfaßt alle Rechtsbeziehungen der Staatsgewalt zu den Staatsangehörigen, das Privatrecht die Rechtsverhältnisse der Privatpersonen untereinander. Ein wohlerworbenes Recht, das einem Anspruche der Obrigkeit entgegensteht, muß demnach unter allen Umständen selbst öffentlich-rechtlich bleiben. Namentlich die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten hat man lange für privatrechtlich gehalten, weil sie angeblich dem Interesse des einzelnen Beamten dienten. Das ist aber nicht der Fall, denn die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten als Entgelt für die geleisteten Dienste können doch auf keiner anderen Grundlage beruhen als das Dienstverhältnis des Beamten selbst. Das Dienstverhältnis der Beamten aber ist, wie in dem Vorgehenden eingehend dargelegt, eben öffentlich rechtlicher Natur. Wohlerworbene Rechte können demnach sehr wohl privatrechtlich sein, sie müssen es aber nicht sein.

Unter wohlerworbenen Rechten sind demnach „alle subjektiven Rechte zu verstehen, die für bestimmte Personen durch einen sie betreffenden Rechtsakt begründet sind, gleichviel ob dies durch ein für sie ergangenes Gesetz oder durch ein Rechtsgeschäft geschehen ist, und ob der hierdurch für sie begründete Anspruch ein privatrechtlicher oder ein öffentlich-rechtlicher ist."[13] Hervorzuheben ist sodann hierbei noch, daß die Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte weder diesem Recht als Eigenschaft anhaftet, noch allgemein gewährleistet ist. Wohlerworbene Rechte sind demnach alle subjektiven Rechte im Gegensatz zu den Reflexrechten oder Reflexwirkungen objektiven Rechts, zu der bloßen Rechtslage und zu dem allgemeinen Können und Dürfen. — Die Grenze zwischen subjektivem Recht und Reflexrecht ist nicht immer leicht zu ziehen. Die Unterscheidung ist jedoch innerlich be-

13) Aßmann, Wohlerworb. Beamten-R. u. d. Besold.-R. d. preuß. Komm.-Beamten, IV, S. 19; vergl. auch Gutachten d. Reichsjustizministers v. 7. 2. 21, weiter unten S. 85 ff. Vgl. O. Mayer, „Deutsches Verwaltungsrecht", Bd. 1, S. 109; Georg Meyer: „Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts", Bd. 3, S. 316.

gründet, „denn sie ruht auf der Erkenntnis, daß es einen Unterschied macht, ob ein Rechtssatz überwiegend oder sogar ausschließlich das gemeine Interesse oder das Interesse des Individuums befriedigen will. Ob nun ein Gesetz, das von „Rechten" handelt, nur die subjektiven Rechte oder auch die Reflexrechte im Auge hat, läßt sich nur von Fall zu Fall feststellen. Da aber der Schutz „wohlerworbener" Rechte gegenüber der Gesetzgebung und Verwaltung immer die individuelle Rechtssphäre in besonderer Weise sichern soll, so kann ohne weiteres angenommen werden, daß eine Bestimmung dieses Inhalts auf bloße Reflexrechte nicht anwendbar sein will."[14]

2. Grund der Aufnahme der Bestimmung in Art. 129, Abs. 1, S. 3: „Die woherworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich" in die Reichsverfassung 1919.

Art. 129, Abs. 1, S. 3 der Reichsverfassung 1919 lautet ganz allgemein: „Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich." Sofort drängt sich nun die Frage auf, wieso der Gesetzgeber dazu kommt, im 2. Abschnitt „Das Gemeinschaftsleben" des 2. Hauptteils der Reichsverfassung 1919 über „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" den Beamten eine Sonderstellung einzuräumen. Im folgenden wird daher zu untersuchen sein, warum der Gesetzgeber den Beamten diesen verfassungsmäßigen Schutz ihrer Rechte gegeben hat.

Aus der historischen Entwicklung des Beamtenrechts geht hervor, daß die deutsche Beamtenschaft von jeher die Stütze der Landesfürsten und späterhin des Reichs und der Einzelstaaten gewesen ist, und auch als solche anerkannt wurde. Die Beamtenschaft hat von jeher ungeachtet der verschiedensten politischen Kämpfe treu ihre Pflicht, dem Staate zu dienen, erfüllt. So war es auch während der Umwälzung vom November 1918 und der darauf folgenden politischen Wirren und Kämpfe. Den Beamten allein war in dem allgemeinen Zusammenbruche der ruhige Fortgang der Staatsgeschäfte zu verdanken.

Nun aber machten sich starke Strömungen bemerkbar, die dahin hinausliefen, das Beamtentum in der bisherigen Form

14) Triepel, Das preuß. Gesetz über die Einführung einer Altersgrenze, in Arch. d. öff. Rechts, Bd. 40, S. 365.

abzuschaffen. Man wollte die Beamten zu Lohn-Arbeitern herabdrücken und sie ihrer gesicherten Gehalts- und Pensionsansprüche berauben. „Man wollte dem Beamtentum seinen inneren Gehalt nehmen, das Beamtenverhältnis auf das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach Marxistischem Vorbild herabdrücken".[15] Als Folge dieser Bestrebungen machte sich natürlicherweise in der Beamtenschaft eine starke Erregung bemerkbar, da sie ja den Verlust ihrer wichtigsten Rechte auf Lebenslänglichkeit der Anstellung, feste Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung zu befürchten hatte.[16]

Gewissermaßen als Dank für ihr Verhalten wurde angesichts der großen Erregung unter den Beamten in der 33. Sitzung des Verfassungsausschußes am 30. Mai 1919 beschlossen, einen Artikel in die Reichsverfassung aufzunehmen, durch den die bisherige rechtliche Stellung der Beamten verfassungsmäßig gesichert werde. Zur Begründung führte der Reichsminister Preuß aus, daß das Beamtentum sehr nervös geworden sei und Sorge habe, daß infolge der Umwälzung seine ganze Stellung beseitigt werden könnte. Im Interesse der Beruhigung der Beamten würde er die Aufnahme einer Bestimmung, die die Lebenslänglichkeit der Anstellung und die Unverletztlichkeit wohlerworbener Rechte garantiere, für wünschenswert halten.[17] Im Plenum der Nationalversammlung führte Reichsminister Preuß zu diesem Punkt aus: „Daß überhaupt die Forderung angeregt wurde, die Beamtenrechte in der Reichsverfassung zu verankern, das ist dadurch gekommen, daß sich damals die Beamtenschaft in einer großen Unruhe befand und abenteuerliche Gerüchte umgingen, als ob unter dem neuen Zustande das ganze Berufsbeamtentum beseitigt, alles auf Kündigung gestellt würde und dergleichen mehr. Daraus ging der Wunsch hervor, in der Reichsverfassung eine gewisse Zusicherung dafür zu sehen, daß es bei dem Berufsbeamtentum und dessen wohlerworbenen Rechten sein Bewenden haben sollte".[18]

Aus der Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung vom 11. August 1919 geht demnach hervor, daß Art. 129 in diese nur deshalb aufgenommen wurde, um den in der Beamten-

15) Helfritz, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 14, S. 246.
16) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 29, S. 103; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 1, S. 20.
17) Protokoll, Bd. 336, S. 381.
18) Protokoll, Bd. 328, 59. Sitzung, S. 1632.

schaft, die durch ihr neutrales Verhalten das Gelingen der Staatsumwälzung ermöglicht hatte, entstandenen Befürchtungen entgegenzutreten. Den Beamten wird durch Art. 129 RV. der bisher geltende Rechtszustand gewährleistet. Dabei ist der Verfassungsartikel in seiner allgemeinen Fassung aber weit über das von seinen Urhebern Beabsichtigte hinausgegangen und zu einem wahren Paladium der Rechte der Beamten geworden. Nicht nur bei jeder Verwaltungsmaßregel, sondern auch bei jeder gesetzlichen Regelung auf dem Gebiete des Beamtenrechts stößt man auf die verfassungsmäßig geschützten wohlerworbenen Rechte der Beamten.[19]

3. Wohlerworbene Beamtenrechte im Sinne des Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RV. 1919.

a) Allgemeines.

Im Vorhergehenden ist dargelegt worden, daß unter wohlerworbenen Rechten alle subjektiven Rechte zu verstehen sind, die für bestimmte Personen durch einen sie betreffenden Rechtsakt begründet sind, gleichviel ob dies durch ein für sie ergangenes Gesetz oder durch ein Rechtsgeschäft geschehen ist, und ob der hierdurch für sie begründete Anspruch ein privat- oder öffentlich-rechtlicher ist. Daraus ergibt sich, daß mit „wohlerworbenen Rechten der Beamten" im Sinne des Art. 129, RV. alle echten subjektiven Rechte gemeint sind, die dem Beamten seinem Dienstherrn gegenüber aus dem Beamtenverhältnis zustehen, mit anderen Worten: wohlerworbene Beamtenrechte im Sinne des Art. 129 RV. 1919 sind alle bereits entstandenen subjektiven Rechte der Beamten, die sich aus dem Beamtenverhältnis ergeben.[20] Ob diese nun auf den allgemeinen Beamtengesetzen beruhen, deren Inhalt durch den Anstellungsakt auch zum Inhalt des einzelnen Beamtenverhältnisses geworden ist, oder ob sie sich auf eine nicht auf den Gesetzen beruhende Sonderabmachung zwischen Dienstherren und Beamten gründen, ist für ihren Charakter als wohlerworbenes Beamtenrecht unerheblich. Der Gesetzgeber wollte bei der Schaffung des Art. 129, Abs. 1 S. 3 RV. nicht nur gewisse Gruppen von Beamtenrechten schützen. Der Schutz sollte sich vielmehr, wie es sich aus der Entstehungsgeschichte ergibt, auf

19) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 29, S. 103; § 9, S. 41, Anm. 13; vergl. Gutachten d. Reichsjustizministers vom 7. 2. 21, weiter unten S. 85 ff.; Triepel in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 356 ff.; Brand, Beamten-R., § 31, S. 126.

20) Brand, Beamten-R., § 31, S. 126; Triepel, in Arch. d. öff. R., Bd. 40, S. 370.

die ganze Stellung des Beamten beziehen, die sich nicht in einer bestimmten Gruppe von Rechten erschöpft, sondern alle aus dem Beamtenverhältnis hervorgehende Rechte umfaßt.[21]

Die Beantwortung der Frage, wann nun die der Zusicherung entfließenden Rechte zu wohlerworbenen Beamtenrechten werden, hängt davon ab, ob der Bewerber im Zeitpunkte der Zusicherung bereits Beamter des zusichernden Dienstherrn war oder nicht. Wohlerworbene Beamtenrechte können frühestens im Augenblick der Begründung des Beamtenverhältnisses entstehen. Im ersten Fall entsteht daher das wohlerworbene Beamtenrecht sofort mit der Zusicherung. Im zweiten Fall dagegen kann ein wohlerworbenes Recht in diesem Zeitpunkt nicht zur Entstehung gelangen, da das erforderliche Staatsdienerverhältnis zwischen dem Dienstherrn und dem Untergebenen fehlt. Während dieser Zeitspanne besteht lediglich ein durch die Ernennung zum Beamten bedingter öffentlich-rechtlicher Anspruch des Bewerbers gegen den Staat auf Erfüllung des Zusicherungsvertrages. Erfolgt die Ernennung zum Beamten, d. h. wird nunmehr das Beamtenverhältnis begründet, so werden von diesem Augenblick an die dem Berechtigten aus der Zusicherung zukommenden Ansprüche zum Bestandteil des Staatsdienerverhältnisses und damit zu wohlerworbenen Beamtenrechten. Die Zusicherung sollte in diesem Fall nichts anderes bezwecken, als Rechte zu begründen, die dem Berechtigten für den Fall der Entstehung des Staatsdienerverhältnisses als Dienstuntergebenem seinem Dienstherrn gegenüber im Rahmen des Beamtenverhältnisses zustehen sollen.[22]

In welchem Umfange der Beamte ein wohlerworbenes Recht erlangt, ist Auslegungsfrage der einzelnen Zusicherung. Nach der ständigen Rechtsprechung des Reichsgerichtes finden auch auf öffentlich-rechtliche Rechtsgeschäfte die Grundsätze von Treu und Glauben Anwendung. Für die Entstehung von wohlerworbenen Beamtenrechten ist demnach Voraussetzung, daß die zur Bildung der betreffenden Rechte erforderlichen Vorbedingungen bei dem Berechtigten auch tatsächlich vorhanden sind. Als Gegensatz zu den wohlerworbenen Rechten sind die Anwartschaften auf Rechte, sowie die Möglichkeiten, Aussichten und Hoffnungen, durch Eintritt einer oder

21) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 170.
22) Brand, Beamten-R., § 31, S. 127; § 16, S. 65, 66; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 29, S. 104.

mehrerer Bedingungen ein Recht zu erwerben, zu nennen. Die Entscheidung darüber, ob ein bereits entstandenes Recht oder lediglich eine noch nicht zum konkreten Anspruch gewordene Anwartschaft vorliegt, kann nur für den Einzelfall getroffen werden.[23]

Das Reichsgericht führt in seinem Urteil vom 28. April 1925[24] aus: „Es wird zu erwägen sein, daß es bezüglich des Inhalts der Zusicherung nicht sowohl darauf, was die Gemeinde erklären wollte, als, wie innerhalb des Privatrechts, so auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts viel mehr darauf ankommt, was die Gemeinde erklärt hat, und wie der Zusicherungsempfänger ihre Erklärung mit Rücksicht auf die Verkehrsitte auffassen durfte und mußte"[25]. Nur wenn der Wortlaut der Zusicherung nicht ganz eindeutig ist, darf der Richter im Wege der Auslegung auf den Willen der Parteien zurückgreifen und diesen seiner Entscheidung zu Grunde legen.[26]

Anschließend möchte ich hier das Gutachten des Reichsjustizministers vom 7. Februar 1921 wiedergeben, das über den Begriff der durch Art. 129 Abs. 1, Satz 3 RV. 1919, geschützten wohlerworbenen Beamtenrechte folgendes ausführt:

> „Die Vorschrift des Art. 129 Abs. 1, Satz 3 RV. 1919, wonach die wohlerworbenen Rechte der Beamten unverletzlich sind, beruht auf einem Antrage des vom Verfassungsausschuß der Nationalversammlung zur Beratung der Grundrechte eingesetzten Unterausschusses, über dessen Verhandlungen ein schriftlicher Bericht nicht erstattet worden ist. Aus den Erörterungen in der ersten Lesung des Verfassungsausschusses geht lediglich hervor, daß die Bestimmung im Interesse der Beruhigung der Beamten eingeführt worden ist.[27] Auch in der zweiten Lesung des Ausschusses ist nur beiläufig bemerkt, daß es der Zweck des Artikel 129 sei, „den Beamten in der Reichsverfassung eine Reihe von Ansprüchen zu sichern".[28] Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift geht hiernach nur hervor, daß die Vorschrift kein bloßes Programm für die künftige Gesetzgebung enthält, sondern in das geltende

23) Gutachten des Reichsjustizministers v. 7. 1. 21. s. u.; Aßmann, Wohlerworb. Beamten-R. u. d. Besold.-R. d. preuß. Komm.-Beamten, IV, S. 21.
24) Nachrichtenblatt d. Berufsvereins der höheren Kommunalbeamten Deutschlands v. Juli 1925, S. 17.
25) Brand, Beamten-R., § 16, S. 66.
26) Eine ähnliche Entscheidung siehe RGZ., Bd. 110, S. 385.
27) Protokoll der 33. Sitzung, S. 8.
28) Protokoll der 41. Sitzung, S. 16.

Recht mit unmittelbarer Wirkung eingreift, indem sie die wohlerworbenen Rechte der Beamten unter verfassungsmäßige Garantie stellt. Eine Schmälerung dieser Rechte ist daher nur unter den Voraussetzungen zulässig, die für eine Verfassungsänderung gelten. Nach dem Wortlaute der Vorschrift besteht ferner kein Zweifel daran, daß sie sich sowohl auf Reichsbeamte als auch auf Landesbeamte, Kommunalbeamte, überhaupt auf Beamte aller öffentlichen Körperschaften bezieht. Unbedenklich erscheint schließlich, daß der Schutz der Vorschrift nicht nur für die beim Inkrafttreten der Reichsverfassung bereits erworbenen Rechte gilt, sondern auch den später erworbenen zugute kommt. Zu Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten hat lediglich die Frage Anlaß gegeben, was unter „wohlerworbenen Rechten" im Sinne des Art. 129 Abs. 1, Satz 3 RV. 1919 zu verstehen ist. Diese Frage ist bereits mehrfach, insbesondere bei der Vorbereitung des Gesetzes über die Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit, bei der geplanten Neuregelung der Pensionsgesetzgebung, bei Besprechungen des preußischen Gesetzentwurfs über die Bildung einer Stadt Groß-Berlin, bei der Vorbereitung des Gesetzes zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung (das sogenannte Sperrgesetz), wie aus Anlaß verschiedener Einzelfälle erörtert worden. Bei diesen Gelegenheiten ist seitens des Reichsjustizministeriums der Standpunkt eingenommen worden, daß der Art. 129 RV. 1919 zwar nicht für jede Aenderung der Beamtengesetzgebung ein verfassungsänderndes Reichsgesetz verlangt, daß er aber jedem Eingriff der Gesetzgebung oder Verwaltung entgegensteht, der eine Beseitigung oder Verminderung bereits vorhandener Ansprüche der Beamten aus dem Beamtenverhältnisse zur Folge haben würde. Diese Auffassung halte ich für zutreffend. Der Begriff des wohlerworbenen Rechts ist der Rechtslehre nicht fremd. Die früher überwiegende Meinung beschränkt ihn auf solche Rechte, die einer individuell bestimmten Person auf Grund eines speziellen Rechtstitels (Rechtsgeschäft, Verjährung, Privileg, Individualgesetz) zustanden, und stellte ihn in Gegensatz zu den Rechten, die lediglich aus der Staatsbürgerqualität oder unmittelbar aus den Gesetzen hervorgingen. In der neueren Rechtslehre jedoch ist dieser Standpunkt verlassen worden. Mehr und mehr

ist die Ansicht durchgedrungen, daß eine Unterscheidung danach, ob das Recht auf einem besonderen Rechtstitel oder unmittelbar auf dem Gesetz beruht, der inneren Berechtigung entbehrt, und daß auch auf den Umstand, daß das Recht einer individuell bestimmten Person zustehe, nur insofern Gewicht zu legen ist, als selbstverständlich von einem subjektiven Recht nur da die Rede sein kann, wo es mit dieser Person als Berechtigtem verknüpft ist. Nach dieser Auffassung, die insbesondere in der Schrift von Georg Meyer: „Der Staat und die wohlerworbenen Rechte" eingehend begründet worden ist, und der ich beipflichte, sind unter wohlerworbenen Rechten alle subjektiven Rechte zu verstehen, gleichviel auf welchem Rechtsgrunde sie beruhen. Voraussetzung ist nur, daß sämtliche Tatsachen, welche zur Entstehung des betreffenden Rechtes erforderlich sind, in der Person des Berechtigten bereits verwirklicht sind. Den Gegensatz zu diesen wohlerworbenen Rechten bilden einerseits die für alle Personen zufolge einer allgemeinen Rechtsvorschrift bestehenden rechtlichen Zustände, andererseits die bloßen Möglichkeiten, Aussichten und Hoffnungen, durch eine juristische Tatsache auf Grund gesetzlicher Vorschriften ein Recht zu erwerben. Als wohlerworbene Rechte der Beamten werden hiernach ohne Rücksicht darauf, ob sie auf Gesetz oder sonstigen Titeln beruhen, alle bereits entstandenen subjektiven Rechte der Beamten anzusehen sein, die sich aus dem Beamtenverhältnis ergeben."

Durch dieses Gutachten des Reichsjustizministers ist aber der Streit, was unter wohlerworbenen Rechten zu verstehen ist, noch nicht beendet, denn es muß immer der konkrete Fall geprüft werden.

b) Wohlerworbene Beamtenrechte im einzelnen.

Die hiernach sich ergebenden wohlerworbenen Rechte der Beamten sind im weitesten Sinne aufzufassen. Die anfangs in der Literatur aufgestellte Behauptung, daß der Beamte nach Art. 129, Abs. 1, S. 3 RV. 1919, nur einen unentziehbaren Anspruch auf Versorgung nach Maßgabe der jeweils geltenden Gesetze habe, ist vom Reichsgericht ausdrücklich als unhalt-

bar bezeichnet worden.[29] Das Reichsgericht führt in seinem Urteil vom 14. März 1922[30] aus: „Man hat in der Verfassung eine gewisse Zusicherung dafür geben wollen, daß es bei dem Berufsbeamtentum und dessen wohlerworbenen Rechten sein Bewenden haben solle ... Nur so kann der Art. 129, Abs. 1, S. 3, nach seinem Wortlaute, Sinn und Zweck verstanden werden; die Ansicht, daß nach ihm der Beamte nur einen unentziehbaren Anspruch auf Versorgung nach Maßgabe der jeweils geltenden Gesetze habe, ist unhaltbar. Die Vorschrift kommt nach ihrer allgemeinen Fassung und ihrem Zwecke auch nicht nur den zur Zeit des Inkrafttretens der Reichsverfassung bereits angestellten Beamten zugute, sondern sie wirkt auch für die Zukunft und gewährleistet auch erst später entstandene wohlerworbene Beamtenrechte." Unter wohlerworbenen Beamtenrechten sind demnach alle Ausflüsse der allgemeinen Rechtsordnung zu verstehen, die sich aus dieser für den Beamten zur Zeit seiner Anstellung ergeben, und die die Rechtsordnung später während der Dauer des Beamtenverhältnisses geschaffen hat.[31] Mit anderen Worten: Wohlerworbene Rechte der Beamten im Sinne des Art. 129, Abs. 1, Satz 3 RV. 1919, sind Rechte, die ihnen in dieser ihrer Sondereigenschaft als Beamte zustehen, demnach Rechte, die von denen anderer Staatsbürger verschieden sind, Sonderrechte der Beamtenklasse vor anderen Staatsbürgern.[32]

Zu den wohlerworbenen Rechten der Beamten gehören demnach insbesondere die Ehrenrechte auf Titel- und Rangführung,[33] Dienstkleidung, Amtstracht, sowie die allgemeinen Ehrenrechte, Orden und Ehrenzeichen, die vor Erlaß der Reichsverfassung verliehen worden sind, zu tragen. Titel und Rang werden schon mit der Anstellung[34] erworben und wechseln mit den Aemtern.[35] Ferner das gerichtlich geschützte Recht auf Grundgehalt, Ortszuschlag, Kinderbeihilfe, Ausgleichszuschlag (Teuerungszulage, Frauenbeihilfe) und auf Dienstalterszulagen, in denen regelmäßig aufzusteigen nur für planmäßige Beamte ein durch die ordentlichen Gerichte geschützter Rechtsanspruch besteht. Der Beamte hat ein wohlerworbenes Recht auf das volle Stellen-

29) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 363.
30) RGZ. Bd. 104, S. 61.
31) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 357, 364.
32) So zutreffend die Reichsregierung in Reichstag Druckschrift Nr. 3127.
33) RGZ. Bd. 105, S. 28 ff.
34) § 4, RBG.
35) § 23 RBG. und Art. 109 RV. 1919.

diensteinkommen. Die Höhe dieses Stellendiensteinkommens aber kann zum Nachteile des Beamten durch einfaches Reichsgesetz abgeändert werden.[36] Durch gesetzwidrige Besoldungserhöhung wird jedoch kein wohlerworbenes Recht auf den rechtswidrig gewährten Mehrbetrag erworben,[37] wohl aber dann, wenn die von der allgemeinen Besoldungsregelung abweichende Erhöhungsvereinbarung zulässig war. Die Aufstufung einer Beamtenklasse im Gehalt bedeutet keine Schlechterstellung vorher mit ihr im Diensteinkommen gleichgestellter Gruppen.[38]

Wohlerworbene Rechte sind ferner das Recht auf Wartegeld, auf Ruhegehalt und das Recht auf Unfall- und Hinterbliebenenfürsorge. Das Recht auf Pension usw. steht auch den Hinterbliebenen als unverletzbares wohlerworbenes Recht zu, denn sie müssen insoweit als Beamte gelten, da der Anspruch auf Hinterbliebenenfürsorge ein Bestandteil der Vermögensrechte des Beamten ist.[39]

Dazu kommt noch das sogenannte Gnadenvierteljahr. Darunter ist die volle Besoldung des verstorbenen Beamten durch 3 Monate nach dem Sterbemonat als Zahlung an die Hinterbliebenen zu verstehen.[40] Auch die Vorauszahlung aller dieser Bezüge fällt unter „wohlerworbene Rechte" im Sinne des Art. 129, Abs. 1 RV. 1919.

Als besonderes Recht der Beamten muß auch die privilegierte privatrechtliche Haftung gegenüber dem verletzten Staatsbürger gemäß § 839 BGB. angesehen werden. Daß es sich hierbei um ein Vorrecht der Beamten handelt, ist vom Reichsgericht ausdrücklich anerkannt worden.[41]

Ein weiteres Vorrecht ist allen Beamten durch Art. 131 RV. 1919 gewährleistet. „Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienste der Beamte steht". Es besteht demnach eine Haftpflicht des Reichs, Staates oder Kommunalverbandes anstelle des Beamten.[42] Diese Haftpflicht ist zwar

36) RGZ. Bd. 104, S. 61; Bd. 114, S. 228; Bd. 108, S. 405; Bd. 105, S. 27.
37) Reichsgericht, in Jur. Rundsch. 1927, Rechtssprechung, Spalte 171, Nr. 297.
38) RGZ. Bd. 108, S. 315 ff.
39) Sächs. OVG. Bd. 28, S. 68 ff.
40) § 7, RBG.; Preuß. Gesetz vom 7. März 1908, in der Fassung des Gesetzes vom 17. Dezember 1921, § 2 ff und § 4, KomBG.
41) RGZ. Bd. 74, S. 252.
42) Reichsgesetz vom 22. Mai 1919; Preuß. Gesetz vom 1. August 1909.

in erster Linie als Schutz des Publikums gedacht, sie gibt aber auch dem Beamten eine wesentlich bessere Stellung als nach BGB. § 839.

Ein weiteres besonderes Recht des Beamten ist sein durch die Reichsverfassung in Art. 129 Abs. 3 S. 2 und 3 geschütztes Recht auf Einsicht in die Personalnachweise, sowie ferner die in Art. 130 Abs. 1 und 2 RV. 1919 besonders gewährleistete Vereinigungsfreiheit, und die Freiheit der politischen Gesinnung. Auf diese letztgenannten Rechte der Beamten, die gewissermaßen als neue zu den erstgenannten hinzutreten, werde ich unten noch näher eingehen.[43]

Aus vorstehenden Ausführungen ergibt sich, daß der Staatsdiener auch einen Rechtsanspruch auf Aufrechterhaltung des Dienstverhältnisses haben muß. Denn wenn der Gesetzgeber die Rechte, die aus diesem Staatsdienerverhältnis fließen, als wohlerworbene Rechte unter verfassungsmäßige Garantie stellt, so muß er auch den Bestand dieses Dienstverhältnisses als wohlerworben anerkennen. Wäre dies nicht der Fall, so hätte es der Staat in der Hand, durch einseitige Aufhebung jenes Verhältnisses alle die Ansprüche, die mit dem Dienstverhältnis stehen und fallen, zu vernichten. Demzufolge muß das Recht auf die Aufrechterhaltung des Beamtenverhältnisses auch ein wohlerworbenes Recht sein. Das Recht auf die Eigenschaft als Beamter muß infolgedessen auch als ein wohlerworbenes Recht im Sinne des Art. 129, Abs. 1, S. 3 RV. 1919 angesehen werden, zumal sich nicht nachweisen läßt, daß ein stärkeres Interesse des Staates „dem Individualinteresse des Beamten" entgegensteht.[44]

Wie bereits erwähnt, fallen die bloßen Reflexrechte, da sie im Gegensatz zu den subjektiven Rechten stehen, nicht unter den Schutz des Art. 129 Abs. 1 S. 3 RV. 1919. Der Beamte hat z. B. ein Recht auf Strafschutz.[45] Dieses Recht ist jedoch nur eine Reflexwirkung des Strafgesetzes, das gewisse Beeinträchtigungen der Amtsführung unter Strafe stellt. Ebenso ist auch hervorgehoben worden, daß bloße rechtliche Möglichkeiten, Aussichten und Erwartungen nicht zu den sub-

43) Hatschek, Lehrb. d. Dtsch. u. preuß. Verw.R., § 38, S. 312 ff.; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 9, S. 81 ff.; Brand, Beamten-R., § 31, S. 126 f; Wolf-stieg, Beamtenreichs-R., § 14, S. 58 ff; Bornhak, Grundr. d. Verw.-R., § 15, S. 51 f.; Poetzsch-Heffter, RV. 1919, Anm. 4 zu Art. 129.

44) Heinrich Triepel, in Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 40, S. 369 ff.; vgl. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 150, S. 150; Jellinek, System d. subjektiv. R., S. 180.

45) Triepel, in Arch. d. öff. R., Bd. 40, S. 365.

jektiven Rechten der Beamten gehören. Daher kann auch „ein in seinen Beförderungsaussichten getäuschter Beamter nicht in einem wohlerworbenen Rechte verletzt"[46] worden sein. Auch sind bloße Anwartschaften, die doch in ihrer künftigen Entwicklung ungewiß sind, keine wohlerworbenen Rechte und stehen daher nicht unter verfassungsmäßigem Schutz.[47]

Ob der Beamte ein wohlerworbenes Recht auf ein Amt oder die Ausübung eines bestimmten Amtes hat, ist bestritten. Gerade in der heutigen Zeit wird diese alte Streitfrage, die bei der Gültigkeit des preußischen Altersgrenzengesetzes vom 15. Dezember 1920 eine vorwiegende Rolle gespielt hat, in der Literatur und Judikatur wieder aufgeworfen.[48]

Bereits im Vorhergehenden ist dargelegt worden, daß man bei dem Beamtenverhältnis immer zwischen dem Besitz eines Amtes und dem Dienstverhältnis unterscheiden muß. Beide fallen nicht notwendig zusammen, denn es gibt Personen, die ein Amt haben, ohne Beamte zu sein, und es gibt Beamte, die noch kein Amt oder vorübergehend kein Amt oder kein Amt mehr besitzen.[49] Nach der herrschenden Meinung hat der Beamte kein Recht am Amte.[50] „In einzelnen Beamtengesetzen war ein Recht auf das Amt auch ausdrücklich abgelehnt. (Vgl. § 19 Abs. 1 des sächs. Gesetzes vom 7. März 1855)."[51] Demgegenüber aber muß folgendes festgestellt werden:

Ein politischer Beamter, der jederzeit nach Belieben in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann, hat sicherlich kein Recht an seinem Amte. Nun aber bestimmt Art. 129 Abs. 2 RV. 1919, daß die Beamten nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Formen vorläufig ihres Amtes enthoben, einstweilig oder endgültig in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt versetzt werden können. Diese Verfassungsbestimmung bietet uns aber nichts Neues, denn im Reich wie in sämtlichen Ländern sind

46) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 366.
47) Brand, Beamten-R., § 31, S. 127.
47) Brand, Beamten-R., § 31, S. 127.
48) RGZ., Bd. 104, S. 58.
49) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 366; Helfritz, Grundz. d. Beamten-R., Kap. 5, S. 46.
50) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, VII, S. 179; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 2 zu Art. 129; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, § 150, S, 614.
51) Poetzsch-Heffter, RV. 1919, Anm. 4 b zu Art. 129; vgl. § 19, Abs. 1, des sächs. Gesetzes vom 7. März 1855.

entsprechende Gesetzesvorschriften schon seit langem rechtens.[52] Sie hat aber zweifellos den Zweck, den Beamten vor einer willkürlichen Entziehung des von ihm innegehabten Amtes zu schützen. Bis zum Eintritt einer dieser gesetzlich bestimmten Voraussetzungen — die einzelnen gesetzlichen Gründe interessieren uns in diesem Zusammenhang nicht — aber muß man wohl dem Beamten ein Recht auf Belassung im Amt einräumen. Wenn der Gesetzgeber der Verwaltung verboten hat, den Beamten gegen seinen Willen von seinem Amte zu entfernen, und wenn der Gesetzgeber eine solche Maßregel nur unter außergewöhnlichen Umständen gestattet, dann hat er eben für den Beamten ein Recht am Amte begründen wollen.[53] Aus wirtschaftlichen Erwägungen und aus dem ethischen Wesen des heutigen Beamtentums kann man ebenso folgern, daß der Beamte ein Recht am Amte hat.[53] Otto Mayer führt in seinem Aufsatz: „Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage“[54] aus: „Die Amtsführung ist ein aus dem Dienstverhältnisse fließender Vorteil des Beamten, ein Interesse der Ehre hängt daran und ein Interesse der Macht, Stehen wir aber einmal fest und bewußt auf dem Boden des öffentlichen Rechts, so brauchen wir auch hier nicht so ängstlich zu sein, der Wahrheit der Dinge den entsprechenden Ausdruck zu geben: Als Erzeugnisse eines Rechtsgeschäftes des öffentlichen Rechtes, als Recht in dem obigen Sinne von klar erkannter öffentlicher Natur reiht sich das Recht auf das Amt ohne Mißton ein in das Ideenganze des modernen Staates.“ Der Beamte hat eben ein starkes individuelles Interesse daran, ein Amt innezuhaben, d. h. beschäftigt zu werden, denn ohne Beschäftigung verkümmert er, sowohl körperlich wie seelisch.[55] Auf Grund der Erwägungen wird man daher auch dem Beamten ein subjektives Recht auf das Amt zuerkennen müssen.

Eine andere Frage nun aber ist es, ob das Recht auf das Amt zu den wohlerworbenen Rechten des Beamten im Sinne des Art. 129 Abs. 1 S. 3 RV. 1919 gehört. Will z. B. der Staat eine Neuorganisation der Behörden und der Aemter vornehmen, so wird sich dies schwerlich ohne Entziehung von

52) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 18, S. 68; vergl. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. Staats-R., § 152, S. 326, Anm. c; § 153, S. 628, Anm. 13.
53) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 367.
54) Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 3, S. 85.
55) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 367.

Aemtern durchführen lassen. Es ist selbstverständlich, daß in diesem Fall das Interesse des Staates, der Allgemeinheit, dem Einzelinteresse des Beamten vorangeht. Die Amtsentziehung als solche braucht er jedenfalls nicht von der Einwilligung des Beamten abhängig zu machen. Es muß daher angenommen werden, „daß die Reichsverfassung das hier vorliegende Staatsinteresse nicht hinter dem Einzelinteresse des Beamten habe zurücktreten lassen wollen, zumal sie jenes Interesse ausdrücklich geschützt hat",[56] denn Art. 104 Abs. 3 RV. räumt sogar der Verwaltung bei organisatorischen Veränderungen ausdrücklich das Recht der Amtsentziehung ein. Das Recht auf das Amt kann demnach nicht zu den wohlerworbenen Rechten der Beamten im Sinne des Art. 129 Abs. 1 S. 3 RV. gehören.[56]

Das Reichsgericht nimmt in seiner Entscheidung vom 14. März 1922 über das preußische Altersgrenzengesetz[57] zu dieser Streitfrage folgende Stellung ein: „Insofern ist die Verpflichtung des Staates eine lebenslängliche; sie erstreckt sich sogar durch die Versorgung der Hinterbliebenen des Beamten über dessen Tod hinaus. Dagegen ist der Grundsatz, daß die Anstellung der Beamten auf Lebenszeit erfolgt, nicht dahin zu verstehen, daß der Beamte ein Recht auf Belassung im Amte und auf Zahlung des Stellengehalts bis zu seinem Tode habe. Aus dem Wesen des Beamtenverhältnisses, aus der Pflicht zur Dienstleistung ergibt sich vielmehr, daß dieses Recht fortfällt, sobald der Beamte dauernd dienstunfähig wird. Bis zum Eintritt der Dienstunfähigkeit hat der auf Lebenszeit angestellte Beamte aber ein wohlerworbenes Recht auf Belassung im Amte, das gemäß Art. 129 Abs. 1 S. 3 RV. 1919 nur durch verfassungsänderndes Reichsgesetz beseitigt werden kann.... Der Beamte kann allerdings nur die aus dem Beamtenverhältnis entspringenden vermögensrechtlichen Ansprüche gerichtlich geltend machen und hat keinen im Rechtswege verfolgbaren Anspruch auf Belassung im Amte; das schließt aber nicht aus, daß ihm ein Recht auf Belassung im Amte bis zur Dienstunfähigkeit zusteht".

Dieser Standpunkt des Reichsgerichts kommt noch eindeutiger zum Ausdruck in der Entscheidung desselben 3. Zivilsenates vom 21. März 1925, welche auf Grund von Art. 13

56) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 368, 369; vergl. auch Poetzsch-Heffter, Anm. 4 b. zu Art. 129.
57) RGZ. Bd. 104, S. 61 ff.

Abs. 2 RV. und des Ausführungsgesetzes hierzu vom 8. April 1920 zur Frage der Gültigkeit des § 14 des thüringischen Gesetzes über die vorläufige Regelung des Volksschulwesens vom 17. Februar 1920 und der §§ 8, 38 des thüringischen Schulverwaltungsgesetzes vom 9. Mai 1923 ergangen ist. Das Reichsgericht läßt hier eine Ausnahme im Sinne des Art. 104 Abs. 3 RV. 1919 für alle Beamtenkreise zu: „Als Bestandteile eines einheitlichen Gesetzgebungswerkes können daher Art. 104, Abs. 3 und Art. 129, Abs. 1, S. 3 RV. 1919 nur bei einer Auslegung dieser Verfassungsnorm nebeneinander bestehen, welche dahin geht, daß die Entziehung eines Amtes, welche aus Anlaß einer organisatorischen Umgestaltung von Behörden erfolgt, unter dem Gesichtspunkt der Verletzung wohlerworbener Beamtenrechte nicht beanstandet werden kann." Auch bei organisatorischen Veränderungen ist aber nach Ansicht des Reichsgerichts die Versetzung eines Beamten in ein Amt von geringerem Rang gegen dessen Willen unstatthaft.

Zwischen diesen beiden Entscheidungen des dritten Zivilsenates des Reichsgerichts steht nun zeitlich und inhaltlich diejenige des 7. Senates des Reichsgerichts vom 19. Januar 1923[58]. Dort wird u. a. ausgeführt: „Mag man den umstrittenen Begriff der wohlerworbenen Rechte noch so eng ziehen, so gehört zweifellos zu den Rechten der Festangestellten, namentlich der auf Lebenszeit angestellten Beamten, der Anspruch darauf, nicht vorzeitig, und sei es auch nur einstweilig, aus dem Amt entfernt zu werden, sofern nicht gewisse, hier nicht in Frage kommende Ausnahmen gegeben sind, wie der Fall des Eintritts der Dienstunfähigkeit wegen körperlicher Gebrechen oder wegen Schwäche der körperlichen oder geistigen Kräfte, der entsprechend dem Wesen des Beamtenverhältnisses und der daraus folgenden Pflicht zur Dienstleistung das Dienstverhältnis beendet, oder der Fall der disziplinarischen Bestrafung wegen Dienstvergehens nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen. Der Anspruch darauf, nicht vorzeitig aus dem Amt entfernt zu werden, gehört, von den bezeichneten Ausnahmefällen abgesehen, zu den Grundrechten des festangestellten Beamten und zu den allgemein anerkannten Grundlagen des Beamtentums". Eine vorläufig abschließende Stellungnahme auf Grund des der-

58) RGZ. Bd. 107, S. 6.

zeitigen Standes der Rechtsprechung und Literatur enthält das Gutachten des Reichsjustizministers vom 15. April 1924. Darin wird ausgeführt: „Die Frage, ob der Beamte ein Recht am Amte habe, ist von der Rechtslehre überwiegend verneint worden. Neuerdings gewinnt aber sowohl in der Rechtsprechung als auch im Schrifttum die Auffassung an Boden, daß dem Beamten ein Recht auf Belassung im Amte als wohlerworbenes Recht zustehe. Die Auffassung geht davon aus, daß der Begriff der wohlerworbenen Rechte im Sinne des Art. 129, Abs. 1, Satz 3 RV. 1919 sich nicht auf die dem Beamten zustehenden vermögensrechtlichen Ansprüche beschränke, sondern alle subjektiven Rechte umfasse, die sich für den Beamten aus dem Beamtenverhältnis ergeben. Zu den subjektiven Rechten des Beamten würde nach dieser Auffassung auch das Recht am Amt gehören. Dabei wird allerdings die Einschränkung gemacht werden müssen, daß der Beamte kein wohlerworbenes Recht darauf hat, in dem ihm zugewiesenen konkreten Amte beschäftigt und belassen zu werden, da er sich nach Maßgabe der Gesetze eine Versetzung gefallen lassen muß. Dagegen würde die Auslegung dazu führen, daß der Beamte, nachdem ihm ein Amt zugewiesen worden ist, einen Anspruch nicht nur auf Aufrechterhaltung des Beamtenverhältnisses überhaupt, sondern auf ein seiner Vorbildung entsprechendes Amt hat".

Die heutige Rechtsprechung neigt also dazu, anzunehmen, daß dem Beamten grundsätzlich ein Recht auf Belassung im Amte zusteht, allerdings mit der Einschränkung, solange und soweit dieses Recht dem Staatsinteresse nicht zuwiderläuft.

Außer diesen besonderen wohlerworbenen Rechten, die die Reichsverfassung den Beamten gewährleistet, ist ihnen selbstverständlich auch das Vollmaß aller anderen Grundrechte zugestanden, die den übrigen Staatsbürgern zukommen.

c) Die durch die Reichsverfassung 1919 neu hinzugekommenen und erweiterten wohlerworbenen Beamtenrechte.

aa) Einsicht in Personalnachweise.

Die meisten Rechte der Beamten, die ihnen heut durch die Reichsverfasung als „wohlerworben" und „unverletzlich" garantiert werden, standen ihnen bereits vor Erlaß der

Reichsverfasung zu. Sie waren in den Beamtengesetzen des Reichs und der Länder festgelegt, allerdings konnten sie im Gegensatz zu dem heutigen Rechtszustand durch einfaches Reichs- oder Landesgesetz wieder aufgehoben werden. Materiell betrachtet bringen sie demnach gegenüber dem, was bisher schon nach den Beamtengesetzen des Reichs und der Länder rechtens war, nicht viel Neues. Auf diese Rechte näher einzugehen, ist daher wohl kaum notwendig und im Rahmen dieser Arbeit auch wohl kaum möglich. Ich muß mich daher auf die eingehende Ausführung derjenigen Rechte der Beamten beschränken, die durch die Reichsverfassung 1919 erweitert worden sind, sowie derjenigen, die durch sie als neue zu den bereits bestehenden hinzugekommen sind. Diese Rechte sind ebenfalls als „wohlerworbene" im Sinne des Art. 129 RV. aufzufassen, denn Art. 129 RV. schützt die Rechte der Beamten nicht nur, soweit diese auf bisher geltenden Gesetzen beruhen, sondern er gewährleistet vielmehr auch alle Rechte, die künftighin aus irgend einem Gesetze entstehen.[59] Es sind dies insbesondere die politischen Rechte und das Recht auf Einsichtnahme in die Personalnachweise.

Der Art. 129, Abs. 3 RV. enthält zwei Sätze über Personalnachweise. Nach dem ersten dürfen ungünstige Tatsachen über Beamte in deren Personalnachweise erst aufgenommen werden, wenn ihnen Gelegenheit gegeben war, sich zu diesen Tatsachen zu äußern. Nach dem zweiten Satz ist den Beamten Einsicht in die Personalnachweise zu gewähren. Aus dem Wortlaut dieser beiden Verfassungssätze ergibt sich, daß sie unmittelbar geltendes Recht sind. Den Beamten kann dieses wohlerworbene Recht daher nur im Wege der Verfassungsänderung oder durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz gemäß Art. 76 RV. 1919 genommen werden.

Personalakten, Qualifikationslisten oder Personalnachweise der Beamten wurden seit Bestehen der Behördenorganisation in den deutschen Ländern geführt. Früher zur Zeit der absoluten Monarchie waren die sogenannten Konduitenlisten geheim. In Preußen waren sodann diese geheimen Konduitenlisten durch Dekret vom 31. Juli 1848 verboten worden. Obwohl die Geheimhaltung dieser Listen zwar offiziell beseitigt war, so blieb sie aber doch tatsächlich mehr oder weniger

59) Triepel, in Arch. f. öff. R., Bd. 40, S. 357; Assmann, Wohlerworb. Beamtenrecht u. d. Besold.-R. d. preuß. Komm.-Beamten, IV, S. 20.

bestehen. Aus diesem Grunde bestand wohl ebenfalls zur Sicherung der Beamtenschaft das Bedürfnis, eine diesbezügliche Bestimmung in die Reichsverfassung aufzunehmen.[60]

Die Bestimmung, daß Eintragungen von ungünstigen Tatsachen in die Personalnachweise erst dann vorzunehmen sind, wenn dem Beamten Gelegenheit gegeben worden ist, sich über die Tatsachen zu äußern, ist nicht neu, sondern war bereits vereinzelt zur Rechtsnorm erhoben worden, wie z. B. nach § 10 des Kolonialbeamtengesetzes vom 8. Juni 1910.[61]

Anders dagegen war es mit der Akteneinsicht, denn diese war bisher nicht gewährt worden. Heute aber sind die Personalakten nicht mehr Geheimakten, denn Art. 129, Abs. 3, S. 3 RV. 1919 bestimmt ausdrücklich, daß dem Beamten auf Verlangen Einsicht in seine Personalnachweise zu gewähren ist. Darin liegt gleichzeitig, daß irgend welche geheime Sonderlisten mit Berichten über Befähigung, Leistungen und Führung eines Beamten nicht geführt werden dürfen.[62] Vor Einsichtnahme bleibt es aber dem Vorstand der Behörde, bei der die Personalakten geführt werden, überlassen, diejenigen Stücke aus den Akten zu entfernen und zu vernichten, die vor dem Recht auf Einsichtnahme entstanden sind und sich daher „zur Vorlegung an den Beamten nicht eignen, insbesondere deshalb, weil dritten Personen aus der Vorlegung Nachteile entstehen könnten".[63]

Art. 129, Abs. 3, S. 3 RV. 1919 gewährt ein rein persönliches Recht auf Einsichtnahme. Durch Bevollmächtigte kann dieses Recht nicht ausgeübt werden. Auch die zu Personalakten geführten Nebenakten, wie Akten über Disziplinarverfahren, Ermittelungsakten usw. können eingesehen werden.[64]

Das Recht der Beamten, sich aus den Personalakten Abschriften zu fertigen, ist im Art. 129, Abs. 3 RV. enthalten, doch dürfen diese nicht unbefugt bekannt gegeben werden.[64] (Erlasse der Reichsregierung vom 30. Januar und 2. Oktober 1923 im Reichsministerialblatt 272, 971.) „Einer besonderen Genehmigung zur Einsichtnahme bedarf der Beamte nicht, jedenfalls könnte sich diese nur auf die Art der Ausübung

60) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 20, S. 73.
61) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 20, S. 73, auch Anm. 6.
62) Brand, Beamten-R., § 145, S. 495, 496.
63) Brand, Beamten-R., § 145, S. 496.
64) Brand, Beamten-R., § 145, S. 396, 397. Erlasse der Reichsregierung vom 30. Januar und 2. Oktober 1913 im Reichsministerialblatt 272, 971.

des Rechts erstrecken und müßte unter allen Umständen erteilt werden."[65]

bb) Politische Gesinnungsfreiheit.

Da die politischen Rechte als solche, z. B. die Ausübung des Wahlrechts, den Beamten auch schon vor Inkrafttreten der Reichsverfassung 1919 zustanden, so kann es sich hier nicht um allgemeine politische Rechte handeln, „sondern nur um solche, deren Ausfluß in der parteipolitischen Betätigung zu suchen ist".[66] Eine solche war zwar auch vor der Reichsverfassung 1919 den Beamten nicht allgemein untersagt, denn Beamte konnten z. B. auch Parlamentsabgeordnete werden. Die parteipolitische Betätigung des Beamten war aber insofern gewissen Beschränkungen unterworfen, als der Beamte nicht sogenannten regierungsfeindlichen Parteien angehören oder in deren Sinne Agitation betreiben oder sich sonst irgendwie betätigen durfte. Wurde dies dennoch getan, so wurde der betreffende Beamte disziplinarisch gemaßregelt, unter Umständen sogar mit der schwersten Strafe, der Dienstentlassung.[68]

Diesem Umstand ist durch die Reichsverfassung 1919 ein Ende gesetzt worden. Nach Art. 118, Abs. 1 RV. 1919 hat jeder Deutsche, demnach auch jeder deutsche Beamte das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze, wie z. B. der §§ 185 ff.; 166, 130 StrGB., seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. Für alle Beamten ist noch einmal besonders und ausdrücklich in Art. 130, Abs. 2 RV. die Freiheit ihrer politischen Gesinnung gewährleistet.

Wie Giese in seinem Kommentar zur Reichsverfassung[67] bemerkt, ist die Verfassungsbestimung in Art. 130 Abs. 2 RV. 1919 äußerst unklar und unvollkommen, zum Teil phrasenhaft, denn „die Freiheit der politischen Gesinnung kann niemandem geraubt, somit auch niemandem garantiert werden". Die in Rede stehende Verfassungsbestimmung muß demnach erst durch richtige Auslegung ihren Wert erhalten.

Der Sinn der Gewährleistung der Freiheit der politischen Gesinnung ist offenbar nicht der, „daß den Beamten nur die

65) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 20, S. 74.
66) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 75.
67) Anm. 3 zu Art. 130.

Innehabung und nicht auch die Aeußerung und Betätigung ihrer politischen Gesinnung freigegeben werden soll".[68] Art. 130, Abs. 2 RV. 1919 hätte sehr wenig Sinn, wenn der Beamte nur jede beliebige politische Gesinnung haben darf, er wird zweifellos so auszulegen sein, daß er sie in Wort und Tat umsetzen, sie bekennen darf.[69] Freiheit der politischen Gesinnung heißt Freiheit ihrer Aeußerung.[69] „Denn wenn diese Vorschrift von der Freiheit der politischen Gesinnung spricht, so kann hiermit nicht gemeint sein, daß nur die Freiheit der bei einem Beamten im Inneren vorhandenen, in der Außenwelt nicht hervortretenden, politischen Gesinnung gewährleistet werde, da diese ohnehin frei ist, somit bei einer solchen Auslegung die Bestimmung bedeutungslos wäre; vielmehr kann jene Vorschrift nur dahin verstanden werden, daß jedem Beamten die Freiheit gewährleistet wird, sich nach außen hin zu einer politischen Auffassung zu bekennen, wie sie von einer bestimten politischen Partei vertreten wird. Danach ist eine disziplinarische Bestrafung eines Beamten wegen des bloßen Bekenntnisses zu einer politischen Partei jedenfalls ausgeschlossen".[70] Der Beamte darf sich sogar grundsätzlich zu Parteien bekennen, die mit verfassungswidrigen Mitteln verfassungswidrige Ziele erstreben.[71] Die Verfassungsbestimmung in Art. 130, Abs. 2 RV. 1919: „Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung gewährleistet", muß demnach so ausgelegt werden, daß dem Beamten die freie Betätigung seiner politischen, d. h. parteipolitischen Gesinnung gewährleistet wird.[72]

Der Beamte kann heute aber nicht ohne jede Rücksicht und Schranke in jeder gewollten Richtung parteipolitisch tätig sein, wie jeder andere Deutsche. Der Beamte kann nicht von dem Grundrecht des Art. 118 Abs. 1 RV. 1919 freien Gebrauch machen, denn seiner parteipolitischen Betätigung ist in Art. 130 Abs. 1 RV. 1919 eine bedeutungsvolle Schranke gesetzt: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei".[73]

68) Anschütz, RV. 1919, Anm. 2 zu Art. 130.
69) OVG. Bd. 77, S. 493; Bd. 78, S. 445 ff.
70) OVG. Bd. 77, S. 495.
71) OVG. Bd. 78, S. 455.
72) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 76; Brand, Beamten-R., § 166, S. 560.
73) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 76; Anschütz, RV. 1919, Anm. 2 zu Art. 130; Brand, Beamten-R., § 166, S. 558 f.

Aus der im ersten Teil dieser Arbeit dargelegten Entwicklung des deutschen Beamtenrechts geht hervor, daß die Beamten von jeher als Stütze der Staatsgewalt angesehen wurden, und die Beamtenschaft hat sich auch von jeher als solche gefühlt. Dies kann heut nicht anders geworden sein. Würde man den Beamten die uneingeschränkte parteipolitische Betätigung gewähren, so könnten sie in ihrer amtlichen Tätigkeit jeder Regierungspolitik aktiv oder passiv entgegenarbeiten. Dadurch aber würde die Staatsgewalt untergraben, und der Staat in seiner Existenz gefährdet werden. Art. 130, Abs. 1 RV. bedeutet demnach eine verfassungsmäßige Schranke der politischen Betätigungsfreiheit der Beamten.[74] Somit wird Art. 130, Abs. 1 RV. 1919 in Verbindung mit Abs. 2 und mit Rücksicht auf die Bedeutung des Beamtentums für den Staat dahingehend auszulegen sein, daß die Freiheit der parteipolitischen Betätigung eines Beamten „durch die aus der staatsrechtlichen Stellung des Beamten sich zwingend ergebenden Pflichten"[75] eingeschränkt wird. Die Pflichten des Beamten aber ergeben sich aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, in dem er steht. Dieses Dienstverhältnis begründet, wie bereits ausgeführt, ein Gewaltverhältnis des Staates, eine besondere Gehorsams-, Treue- und Dienstpflicht des Beamten.

Den Beamten sind demnach bei ihrer politischen Betätigung gewisse, durch ihr Amt bedingte Rücksichten auferlegt, die für andere Staatsbürger nicht in Frage kommen. Während diese nur nicht gegen die allgemeinen Strafgesetze verstoßen dürfen, müssen die Beamten beachten, daß sie in einem besonderen Treueverhältnis zum State stehen und sich daher Zurückhaltung auferlegen müssen. Der zum Dienst für den Staat verpflichtete Beamte hat infolgedessen auch bei persönlicher Beteiligung am politischen Parteileben niemals zu vergessen, daß eben einzig und allein der Staat sein Dienstherr ist. Parteiinteressen müssen bei ihm gegenüber dem Willen und den Interessen des Staates zurücktreten. Er hat seinen Vorgesetzten Gehorsam zu leisten und deren Befehle zu befolgen. Daraus muß notwendig gefolgert werden, daß die parteipolitische Betätigung des Beamten bei Ausübung seiner Amtstätigkeit ihre Schranke an der allgemeinen Politik der

74) OVG. Bd. 76, S. 476.
75) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 76.

Regierung findet.[76] Da die Regierung gemäß Art. 1, Abs. 2 RV. letzten Endes vom Volke ausgeht, erfüllt der Beamte mit der Befolgung der Regierungspolitik den Willen der Gesamtheit, und der Beamte ist Diener der Gesamtheit. Die Beamten müssen eben bei ihrer politischen Betätigung die Grenzen innehalten, „die ihnen die Rücksicht auf die Unparteilichkeit ihrer Amtsführung auferlegt",[77] sie dürfen nie die Beamtenpflichten verletzen, insbesondere müssen sie darauf bedacht sein, die Würde des Amtes zu wahren. Ihnen als Dienern des Staates steht eben nicht die unbeschränkte Meinungsäußerung zu, wie allen anderen Staatsbürgern, sondern nur diejenige, die sich innerhalb der besonderen Amtspflichten hält. Von den besonderen Amtspflichten: Gehorsam, Treue und Verschwiegenheit kann und will die Reichsverfassung den Beamten nicht befreien. Im Dienst muß für den Beamten der Grundsatz maßgebend sein: Das Vaterland über die Partei. Das Bestreben des Beamten muß darauf gerichtet sein, bei seiner Amtsführung das unter den gegebenen Verhältnissen objektiv Richtige zu finden. Der Beamte muß sich hierbei im Rahmen der bestehenden Regierungspolitik halten, sich auf diesen Boden stellen und von diesem Standpunkt aus das unter den gegebenen Verhältnissen für die Gesamtheit Beste erstreben. Allerdings wird man von den Beamten in politisch nicht verantwortlichen Stellen nicht mehr als Passivität gegenüber der Regierungspolitik verlangen können.[78] Es würde aber gegen die Pflichten eines Beamten verstoßen, wenn er innerhalb des ihm übertragenen Amtes Ziele erstreben würde, welche den von der Regierung vertretenen entgegenstehen. „Insbesondere darf das Vorgesetztenverhältnis nie zu einer Einwirkung auf die politische Gesinnung und Betätigung dienstlich unterstellter Personen mißbraucht werden. Auch darf kein Beamter seine amtliche oder soziale Macht zur Einwirkung auf die Abstimmung der Wähler benutzen."[79] Ein derartiges Verhalten würde sich als Amtsmißbrauch darstellen.[80]

---

76) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 67; Brand, Beamten-R., § 166. S. 558, 559.
77) Brand, Beamten-R., § 166, S. 560.
78) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 77.
79) Brand, Beamten-R., § 166, S. 560.
80) OGV. Bd. 77, S. 509, 512; Bd. 78, S. 445; Entscheidungen des Reichsdisziplinarhofes in Leipzig 170, 198, 206, 209, 218, 226.

Außerhalb des Dienstes aber geht die Pflicht des Beamten nicht auf Befolgung der Regierungspolitik, denn dann nimmt der Beamte als Deutscher seine allgemeinen staatsbürgerlichen Rechte wahr.[81] Aber auch dann wird seine parteipolitische Betätigung durch die Gesetze im allgemeinen und durch den Ausfluß seiner Beamten-Treuepflicht im besonderen eingeschränkt sein. Wie eingangs erwähnt, darf sich der Beamte offen zu einer politischen Partei bekennen, die mit verfassungswidrigen Mitteln verfassungswidrige Ziele anstrebt. Auf der anderen Seite aber wiederum ist daran festzuhalten, daß die unmittelbare Beteiligung an Handlungen, die politische Parteiziele auf ungesetzlichem Wege zu verwirklichen suchen, mit der Bekleidung eines öffentlichen Amtes unvereinbar ist.[82] Der Beamte darf also nicht die Bestrebungen von Parteien, welche die Grundlagen der bestehenden republikanischen Staatsform mit Gewalt beseitigen wollen, durch positive Handlungen fördern und unterstützen.[83] Wie weit der Begriff „positive Handlung" zu fassen ist, kann oft sehr zweifelhaft sein und wird jedenfalls nur im konkreten Fall entschieden werden können.

Dagegen kann der Beamte im Rahmen der durch die Verfassung gegebenen Möglichkeiten andere staatliche Zustände als die bestehenden erstreben. Er kann z. B. auch Wahlreden halten und Wahlpropaganda betreiben, die gegen die betreffende Regierung gerichtet sind. Daß dies zulässig ist, ergibt sich aus Art. 39 Abs. 2 RV., wonach den Beamten zur Vorbereitung ihrer Wahl in den Reichstag oder einen Landtag zu politischen Versammlungen Urlaub zu gewähren ist. Will der Beamte auf verfassungsmäßigem Wege andere staatliche Zustände erreichen, so wird er aber auch bei dieser Betätigung nie vergessen dürfen, daß er in einem besonderen Gehorsams-, Treue- und Dienstverhältnis zum Staate steht, und daß er insbesondere die Würde des Amtes, das er bekleidet, nicht verletzen darf. Eine Kritik an den Regierungsmaßnahmen ist dem Beamten unverwehrt.[84] Er wird sich jedoch mit Rücksicht auf die eben erwähnten Beamtenpflichten, insbesondere der Treuepflicht, bei seiner außerdienstlichen politischen Stellungnahme stets einer ruhigen und

81) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 77.
82) Brand, Beamten-R., § 166, S. 561. — OVG. Bd. 78, S. 455.
83) OVG. Bd. 77, S. 493; Bd. 78, S. 445, 455.
84) OVG. Bd. 79, S. 439.

sachlichen Kritik befleißigen müssen.[85] Er muß sich aller Beleidigungen und Gewaltsamkeiten enthalten und darf nicht einzelne Klassen des Volkes bewußt agitatorisch gegeneinander aufhetzen. Ebenso wird der Staat von seinen Beamten verlangen können, daß sie die Regierung nicht in „gehässiger oder aufhetzender Weise, sei es in Vereinen oder Gesellschaften, sei es öffentlich oder in privaten Kreisen bekämpfen".[86] Ferner dürfen sie nicht „zu offenbar ungerechten und unwahren Behauptungen, zu Uebertreibungen und Entstellungen oder zu verletzenden persönlichen Angriffen gegen Vorgesetzte übergehen".[86] Auch dürfen Beschwerden oder abfällige Kritiken über Vorgesetzte nicht in einem Fachorgan veröffentlicht werden, da sich dies als eine Verletzung der Gehorsamspflicht darstellt.

Beispiel: Die Potsdamer Reichsdisziplinarkammer verhandelt gegen den Ministerialrat Dr. F. vom Reichsarbeitsministerium, da er in einem offenen Briefe vom 17. Februar 1920 den preußischen Landwirtschaftsminister C. als Leiter des preußischen Siedelungswesens abfällig kritisiert hat und dadurch gegen den Erlaß des vorgesetzten Reichsarbeitsministers verstoßen haben soll, der den Beamten eine Zurückhaltung in der Ausübung ihrer politischen Tätigkeit auferlegt. Das Urteil lautete auf Verwarnung wegen dienstlichen Vergehens. Zur Begründung führt das Urteil aus: Der Beschuldigte hat bewußt gegen ein Verbot seines vorgesetzten Ministers gehandelt und dadurch die ihm auferlegte Gehorsamspflicht außer acht gelassen und verletzt. Durch Art. 118 RV. 1919, der die freie Meinungsäußerung gewährleistet, ist nicht die Gehorsamspflicht der Beamten geändert worden. In Art. 130 Abs. 2 RV. 1919 werde nur das Recht der politischen Gesinnungsfreiheit gewährleistet, das enger aufzufassen ist als das Recht der freien Meinungsäußerung. Der Angeschuldigte hätte sich in seiner politischen Betätigung Zurückhaltung auferlegen müssen. Er wird wegen Verstosses gegen § 10 RBG. (Verletzung der Gehorsamspflicht) bestraft.

Eine Richtlinie dafür, inwieweit der Beamte hinsichtlich seiner politischen Betätigung an die Pflichten gebunden ist, die ihm sein Amt auferlegt, gibt § 2 Abs. 2 des Preuß. Gesetzes, betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen

85) Brand, Beamten-R., § 166, S. 561; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 78.
86) Brand, Beamten-R., § 166, S. 561, 562.

Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand, vom 21. Juli 1852. § 2, der durch Gesetz vom 4. August 1922 eingefügt worden ist, bestimmt in Abs. 2. „Die dem Beamten durch sein Amt auferlegten Pflichten verletzt insbesondere auch ein Beamter, der Bestrebungen, die auf Wiederherstellung der Monarchie oder gegen den Bestand der Republik gerichtet sind, im Amte, durch Mißbrauch seiner amtlichen Stellung oder gehässig oder aufreizend in der Oeffentlichkeit fördert oder solche Bestrebungen durch Verleumdung, Beschimpfung oder Verächtlichmachung der Republik, des Reichspräsidenten oder von Mitgliedern der im Amte befindlichen oder einer früheren republikanisch-parlamentarischen Regierung des Reichs oder eines Landes unterstützt."

Das diesbezügliche Verhalten der Reichsbeamten innerhalb und außerhalb ihrer Amtstätigkeit ist durch § 10 a RBG., der auf Grund des Gesetzes über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922 neu eingefügt worden ist, geregelt. § 10 a RBG. bestimmt im einzelnen: „Der Reichsbeamte ist verpflichtet, in seiner amtlichen Tätigkeit für die verfasungsmäßige republikanische Staatsgewalt einzutreten.

Er hat alles zu unterlassen, was mit seiner Stellung als Beamter der Republik nicht zu vereinen ist. Insbesondere ist ihm untersagt:

1) Sein Amt oder die ihm kraft seiner amtlichen Stellung zugänglichen Einrichtungen für Bestrebungen zur Aenderung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform zu mißbrauchen;
2) bei Ausübung der Amtstätigkeit oder unter Mißbrauch seiner amtlichen Stellung über die verfassungsmäßige republikanische Staatsform, die Reichsflagge oder über die verfassungsmäßigen Regierungen des Reiches oder eines Landes zur Bekundung der Mißachtung Aeußerungen zu tun, die geeignet sind, sie in der öffentlichen Meinung herabzusetzen;
3) bei Ausübung der Amtstätigkeit oder unter Mißbrauch seiner amtlichen Stellung auf die ihm unterstellten und zugewiesenen Beamten, Angestellten und Arbeiter, Zöglinge oder Schüler im Sinne mißachtender Herabsetzung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform oder

der verfassungsmäßigen Regierungen des Reichs oder eines Landes einzuwirken;

4) Handlungen nach Nr. 1—3 bei dienstlich unterstellten Personen, sofern sie im Dienste begangen werden, zu dulden.

Dem Reichsbeamten ist weiterhin untersagt, in der Oeffentlichkeit gehässig oder aufreizend die Bestrebungen zu fördern, die auf Wiederherstellung der Monarchie oder gegen den Bestand der Republik gerichtet sind, oder solche Bestrebungen durch Verleumdung, Beschimpfung oder Verächtlichmachung der Republik oder von Mitgliedern der im Amte befindlichen Regierung des Reichs oder eines Landes zu unterstützen."

Trotz dieser vorgenannten Richtlinien wird es oft sehr schwer sein, die Grenze zwischen einer scharfen aber sachlichen Kritik bestehender Zustände und Maßnahmen der Regierung zu finden. Man wird nicht immer klar beurteilen können, inwieweit der Beamte außerdienstlich an seine dienstliche Treuepflicht gebunden ist. Alleinige Richtschnur wird hier oftmals das allgemeine Taktgefühl und das ungeschriebene Gesetz des politischen Anstandes sein können.[87]

Für die Abgrenzung des Pflichtenkreises der Beamten gegenüber dem Staat ist die vor einigen Wochen entschiedene Verfassungsstreitsache der deutschnationalen Fraktion des Preußischen Landtags gegen das Land Preußen um die Frage der Zulässigkeit einer Beteiligung der Beamten am Volksbegehren „Freiheitsgesetz" von Interesse. Die preußische Staatsregierung hatte auf die preußischen Beamten durch Androhung von Disziplinarstrafen dahingehend eingewirkt, sie von der Beteiligung am Volksbegehren abzuhalten. Diese Beeinträchtigung der politischen Gesinnungsfreiheit der Beamten aber wurde in der Entscheidung vom 19. Dezember 1929, die im Rahmen dieser Ausführungen von besonderem Interesse ist, von dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich für verfassungswidrig erklärt: „Die in Art. 130, Abs. 2 RV. 1919 den Beamten gewährleistete Freiheit ihrer politischen Gesinnung umfaßt das Recht, sich bei einem zugelassenen Volksbegehren ohne Rücksicht auf dessen Inhalt einzutragen und bei einem Volksentscheid abzustimmen." In der Begründung der Entscheidung wird u. a. ausgeführt: „Die Einzeichnung in

87) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 78.

die Liste eines zugelassenen Volksbegehrens, und die Abstimmung über den sich daran anschließenden Volksentscheid ist rechtlich nicht die Ausübung des Petitionsrechtes im Sinne von Art. 126 RV. 1919, sondern Teilnahme an der Volksgesetzgebung. Diese Volksgesetzgebung ist der unmittelbare Weg zur Verwirklichung des Hauptgrundsatzes der Reichsverfassung 1919: Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.[88] Sie steht der Reichstagswahl an Wichtigkeit für das Verfassungsleben des Reichs nicht nach. Sie kann daher ebenso wie die Stimmabgabe bei der Reichstagswahl keinen beamtenrechtlichen Bindungen unterliegen, vielmehr steht die Teilnahme am Volksbegehren und Volksentscheid ohne Rücksicht auf dessen Inhalt allen Beamten frei. Nun ist es allerdings richtig, daß das preußische Staatsministerium den ihm unterstellten Beamten die Teilnahme am Volksbegehren und Volksentscheid nicht verboten hat. Die Gesamtheit seiner Kundgebungen ließ aber in den Beamten die Befürchtung aufkommen, daß sie sich schon durch Einzeichnung in die Listen und durch bloße Stimmabgabe einer disziplinarischen Ahndung aussetzen könnten. Dieser Zustand beeinträchtigt die durch Art. 125, RV. 1919, noch besonders geschützte Wahlfreiheit und steht daher mit den Grundsätzen der Reichsverfassung nicht im Einklang. Darüber hinaus allerdings gewährt die Reichsverfassung den Beamten keinen besonderen Schutz für ihre Teilnahme an der Volksgesetzgebung. Jede Werbetätigkeit kann eine Verletzung der besonderen Beamtenpflichten enthalten und daher mit der Beamtenstellung unverträglich sein."

Anders dagegen wird sich die Sachlage bei den Beamtengruppen gestalten, die vorzugsweise mit der Bearbeitung politischer Sachen betraut sind, den sogenannten politischen Beamten. Politische Aemter sind solche Aemter, „deren jeweilige Amtsträger jederzeit mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können."[89] Solche politische Beamte sind im Reich gemäß § 25 RGB. u. a. der Reichskanzler, die Staatssekretäre, die Unterstaatssekretäre, die Direktoren und Abteilungschefs in den dem Reichskanzler unmittelbar unterstellten obersten Reichsbehörden, in der Reichskanzlei und in den Ministerien, die Vorsteher der diplomatischen Missionen und der Konsultate, sowie die Legationssekretäre. Weiterhin bestimmt Art. 4 des

88) Art. 1, Abs. 2, RV. 1919.
89) Hatschek, Lehrb. d. Dtsch. u. preuß. Verw.R., § 37, S. 304.

Gesetzes über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922, daß im Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsgewalt die nachgenannten Beamten mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes jederzeit einstweilen in den Ruhestand versetzt werden können: Leiter von Reichsbehörden und ihre Stellvertreter, die der Besoldungsgruppe von A XIII an aufwärts angehören, Ministerialräte in Dirigentenstellungen, ferner Beamte, die den Besoldungsgruppen von A XII an aufwärts angehören, wenn sie mit Aufgaben zum Schutze der Republik besonders betraut sind. (Diese letzteren Beamten sind sodann noch in einem besonderen Verzeichnis näher aufgeführt). Außerdem bestimmt Art. 54 RV. 1919, daß der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedürfen, und daß jeder von ihnen zurücktreten muß, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.

In Preußen zählen zu den politischen Aemtern gemäß § 87 des Gesetzes betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 21. Juli 1852 und § 3 der Verordnung betreffend die einstweilige Versetzung der unmittelbaren Staatsbeamten in den Ruhestand vom 26. Februar 1919 mit den Aenderungen des Beamtendiensteinkommensgesetzes vom 17. Dezember 1920: die Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Gerichten, Vorsteher staatlicher Polizeibehörden, Landräte, Gesandte und andere diplomatische Agenten, sodann die Beamten der Pressestelle beim Staatsministerium (letztere eingefügt durch Gesetz vom 4. Juli 1923). Dieser eben genannte § 3 der Verordnung vom 26. Februar 1919 ist sodann durch Gesetz vom 21. Dezember 1922, das auf Grund des Art. III des Reichsgesetzes über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922 ergangen ist, durch Absatz 2 und 3 folgendermaßen erweitert worden: „Im Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform können ferner jederzeit einstweilen in den Ruhestand versetzt werden: Ministerialdirigenten, Oberpräsidialräte, Oberregierungsräte bei den Regierungen als ersteVertreter der Regierungspräsidenten, und der Oberregierungsrat als erster Vertreter des Polizeipräsidenten von Berlin. Dabei ist es unerheblich, ob die betroffe-

nen Beamten vor oder nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung angestellt worden sind."

Die preußischen Staatsminister aber sind nicht in dieser Weise absetzbar, sondern nur durch das Mißtrauensvotum des Landtags gemäß Art. 57 PrV. 1920 und durch Urteil des Staatsgerichtshofes und des Disziplinarhofes.

Da bei diesen Beamten eine „fortdauernde Uebereinstimmung in grundlegenden Ansichten zwischen ihnen und der Reichs- oder Staatsregierung"[90] bestehen muß, und da sie „hinsichtlich der inneren und äußeren Politik vorzugsweise als die Organe der Reichs- oder Staatsregierung"[90] zu betrachten sind, wird man von ihnen im Gegensatz zu der Allgemeinheit der Beamten verlangen müssen, daß sie im Dienst die Regierungspolitik, die doch in der Regel auf Parteipolitik basiert, auch aktiv vertreten.[91] Für den Fall, daß der politische Beamte dieser Verpflichtung nicht nachkommt, und für den Fall, daß der Staat die Richtlinien seiner Politik grundlegend ändern will, hat sich eben das Reich oder der Staat durch die oben genannten Gesetze vorbehalten, die für die Durchführung seiner Politik maßgebenden Beamten jederzeit unter Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Die politischen Beamten dürfen daher unter keinen Umständen gegen die Auffassung der Regierung wirken. Darunter wird man jedoch nicht zu verstehen haben, daß sie sie in jedem Falle billigen müssen, aber sie müssen zum mindesten ihre eigene Anschauung soweit zurückstellen, „daß in ihren Amtshandlungen nur die einheitliche Politik der Regierung zum Ausdruck kommt".[92] Außerhalb ihrer Amtstätigkeit aber wird man von den politischen Beamten zum mindesten Passivität verlangen müssen, d. h. daß sie ihre eigenen Anschauungen, die mit der Regierungspolitik nicht im Einklang stehen, nicht öffentlich zum Ausdruck bringen.[93] Steht nach Ueberzeugung eines politischen Beamten die Politik der Regierung zu den Interessen der Gesamtheit im Widerspruch, und will er sich daher im politischen Parteileben aktiv betätigen, so läßt sich diese Kollision nur durch Niederlegung seines Amtes beseitigen. Der politische Beamte kann auch

90) Brand, Beamten-R., § 70, 264.
91) Brand, Beamten-R., § 166, S. 562, 563; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22 S. 78, 79.
92) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 79; vergl. Brand, Beamten-R., § 166 S. 563.
93) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 22, S. 79.

aus diesen Gründen ohne große Nachteile aus dem aktiven Staatsdienst ausscheiden. Die parteipolitischen Rechte und Pflichten der politisch verantwortlichen Beamten haben sich demnach durch Inkrafttreten der Reichsverfassung 1919 in keiner Weise geändert.

cc) Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit.

Durch die Art. 123 und 124 RV. ist allen Deutschen das Versammlungs- und Vereinigungsrecht gewährleistet, demnach auch allen Beamten. Für letztere ist dies noch einmal besonders gesagt in Art. 130. Abs. 2 RV.: „Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet." Daß dieser Grundsatz noch einmal besonders für die Beamten wiederholt wurde, ist wohl deswegen erfolgt, weil die Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechtes für sie nach dem Recht vor Inkrafttreten der Reichsverfassung 1919 teilweisen Beschränkungen unterlegen hat. Die Beamten durften sich zwar zu Vereinen zusammenschließen und in Vereine eintreten, andererseits aber bestand die Beschränkung, daß sie nicht an solchen Vereinen und Vereinigungen teilnehmen durften, deren Zwecke mit denen des Staates oder ihres Dienstes nicht im Einklang standen.[94] Diese Beschränkung ist nunmehr beseitigt und zwar schon durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das Deutsche Volk vom 12. November 1918. Ziffer 2 dieses Aufrufes lautete: „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsdiener." Die Aufhebung der Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit der Beamten ist sodann durch die Art. 124 und 130, Abs. 2 RV. 1919, aufrechterhalten und bestätigt worden.

Der Umfang der Vereinigungsfreiheit richtet sich nach den Bestimmungen des Art. 124 RV. 1919: „Alle Deutschen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden. Dieses Recht kann nicht durch Vorbeugungsmaßnahmen beschränkt werden. Für religiöse Vereine und Gesellschaften gelten dieselben Bestimmungen.

Der Erwerb der Rechtsfähigkeit steht jedem Verein gemäß den Vorschriften des bürgerlichen Rechts frei. Er darf einem Vereine nicht aus dem Grunde versagt werden, daß er

94) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 24, S. 82, 83; Brand, Beamten-R., § 168, S. 565.

einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt."

Außer diesen in Art. 124 Abs. 1 RV. erwähnten Beschränkungen der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, die durch die bestehenden Strafgesetze bedingt sind, sind sodann noch in der Folgezeit eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen ergangen, die ebenfalls Beschränkungen dieses in den Art. 123 und 124 RV. allen Deutschen gewährten Grundrechts enthalten.[95] So bestimmte das Reichsgesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage vom 8. Mai 1920, daß innerhalb eines gewissen „befriedeten Bannkreises" der Gebäude, in denen der Reichstag und die Landtage ihre Sitzungen abhalten, keine Versammlungen unter freiem Himmel und keine Umzüge stattfinden dürfen. Ebenso ordnet das Reichsgesetz zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922 in den §§ 14—19 „sonderrechtliche, durch seinen politischen Zweck bestimmte Beschränkungen der Versammlungs- und Vereinsfreiheit" an.[96] Diese beiden Gesetze enthalten somit Abweichungen von den Grundsätzen der Art. 123 und 124 RV., und sind daher auch als Verfassungsänderungen gemäß Art. 76 RV. beschlossen worden. Fernerhin enthalten auch das Ausführungsgesetz zum Friedensvertrag vom 31. August 1919,[96] das Gesetz zur Durchführung der Art. 177 und 178 des Friedensvertrages vom 22. März 1921[97] „sonderrechtliche Beschränkungen der Versammlungs- und Vereinsfreiheit".[98] Diese Gesetze bedurften aber im Hinblick auf Art. 178 Abs. 2 Satz 2 RV. und Art. 133 Abs. 2 S. 2 RV. zu ihrer Annahme im Reichstag nicht der durch Art. 76 RV. 1919 vorgeschriebenen qualifizierten Mehrheit. Zu dem Gesetz zur Durchführung der Art. 177, 178 des Friedensvertrages vom 22. März 1921 sind sodann noch die Bekanntmachungen vom 24. Juni und vom 24. November 1921, und die Verordnung vom 12. Februar 1926 ergangen.

Abgesehen von den in vorgenannten Gesetzen angeordneten Beschränkungen können sich alle Deutschen, demnach auch alle Beamten, zu Vereinen, Gesellschaften oder Vereinigungen für die Wahrnehmung ihrer gemeinschaftlichen Interessen zusammenschließen. Somit ist es jetzt auch jedem Beamten freigestellt, politischen Vereinen irgend welcher Parteirichtung anzugehören, soweit diese nicht eine Aenderung

95) Anschütz, RV. 1919, Anm. 6 zu Art. 123.
96) § 22.
97) § 36, Abs. 2.
98) Anschütz, RV. 1919, Anm. 6 zu Art. 123.

der Staatsform durch Gewalt erstreben, was eben strafbar ist.[99] Die Vereine, denen ein Beamter beitreten darf, können jeden beliebigen Zweck verfolgen, demnach auch neben politischen auch einen sozialpolitischen oder religiösen Zweck. Das Recht der Beamten zur Mitgliedschaft bei derartigen Vereinen kann auch gemäß Art. 124 Abs. 1 RV. nicht durch Vorbeugungsmaßregeln beschränkt werden. Demnach kann die Mitgliedschaft weder durch Gesetz, es sei denn, daß es ein verfassungsänderndes ist, noch durch Verwaltungsverordnung verboten werden.[100]

Andererseits aber wird der Beamte auch hier bei Betätigung in Vereinen, Gesellschaften, Vereinigungen, öffentlichen Versammlungen, Umzügen usw. nie außer acht lassen dürfen, daß er Diener der Gesamtheit, des Staates ist, und daß er zu diesem in einem besonderen Gehorsams-, Treue- und Dienstverhältnis steht. Die Schranke, die durch Art. 130, Abs. 1 RV.: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei", für die in Art. 130, Abs. 2 RV. gewährleistete politische Gesinnungsfreiheit für die Beamten gezogen ist, muß notwendig auch für die Vereinigungsfreiheit der Beamten gelten. Dem Beamten stehen die Grundrechte nur insoweit zu, als sie mit den für ihn geltenden Sonderbestimmungen, besonders der Disziplinargesetze vereinbar sind.[101] Vor allem darf der Beamte nur den ihm durch Gesetz übergeordneten Behörden verantwortlich sein und sich nur diesen verantwortlich fühlen. Der Beamte muß demzufolge bei Betätigung seiner gewährleisteten Vereinigungsfreiheit die Richtlinien einhalten, die im vorhergehenden Teil dargelegt worden sind.[102] Insbesondere dürfen die Beamten der staatlichen Polizei sich nicht in „öffentlich hervortretender Weise an Vereinen beteiligen, die die Grundlagen der Verfassung bekämpfen."[103] (Minister des Inneren vom 8. Dezember 1921 im Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung.)

Fernerhin bestimmt Art. 159 RV.: „Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese

99) Brand, Beamten-R., § 168, S. 565; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 24, S. 83.
100) Giese, RV. 1919, Anm. 5 zu Art. 130; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 24, S. 83.
101) OVG. Bd. 77, S. 512.
102) Anschütz, RV. 1919, Anm. 2 zu Art. 130.
103) Brand, Beamten-R., § 168, S. 565. Minister des Innern vom 8. Dezember 1921 im Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung.

Freiheit einzuschränken oder zu verhindern suchen, sind rechtswidrig." Die durch Art. 159 RV. gewährleistete Vereinigungsfreiheit ist aber nicht gleichbedeutend mit der allgemeinen Versammlnugs- und Vereinsfreiheit der Art. 123, 124 und 130, Abs. 2 RV. Die Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 159 RV., das sogenannte Koalitionsrecht, ist nur ein ganz bestimmt gearteter Teil der Vereinigungsfreiheit und stellt ein Grundrecht eigener Art dar.[104] „Die Formen, in denen sich die hier verbürgte Freiheit des Zusammenwirkens äußert, brauchen nicht Versammlungen und Vereine im Sinne des Art. 123, 124 RV. und des Vereinsgesetzes vom 19. April 1908 zu sein; sodann richtet sich Art. 159 RV. als Schutzvorschrift nicht nur gegen die öffentliche Gewalt, sondern auch — eine den Grundrechten sonst fremde Tendenz — gegen soziale Gewalten, m. a. W. gegen Privatpersonen, sodaß also nicht nur solche Maßnahmen, welche Akte der öffentlichen Verwaltung, sondern auch solche, welche private Willenserklärungen, Privatgeschäfte darstellen, unter den zweiten Satz des Artikels fallen".[105]

Das Koalitionsrecht war schon in der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 anerkannt. Der Begriff des Koalitionsrechtes im § 152 der Gewerbeordnung ist aber bedeutend enger wie der im Art. 159 RV. § 152 der Gewerbeordnung spricht nur von Lohn- und Arbeitsbedingungen und gilt auch nur für Gewerbetreibende, gewerbliche Gehilfen, Gesellen und Fabrikarbeiter, nicht aber z. B. für landwirtschaftliche Arbeiter, Eisenbahnarbeiter, Dienstboten und insbesondere nicht für Beamte. Art. 159 RV. dagegen gewährleistet die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der gesamten Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und zwar für jedermann und für alle Berufe. Da der Beamte als solcher einen Beruf ausübt, ist demnach auch ihm die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung seiner Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nach Art. 159 R.V. verbürgt.[106]

Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 159 RV. ist aber ersichtlich, daß der Gesetzgeber mit der Vereinigungsfreiheit für die Arbeitnehmer keinesfalls ein Streikrecht begründen wollte, demzufolge auch nicht für die Beamten. (Ueber „Streik-

104) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 1 zu Art. 159; Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 1 zu Art. 159; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, § 24, S. 83.
105) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 1 zu Art. 159.
106) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 24, S. 84.

recht" der Beamten weiter unten.) Diese Auslegung der Verfassungsbestimmung wird allgemein in der Literatur und auch von der Rechtsprechung vertreten.[107] Der Inhalt und die Grenzen des Koalitionsrechtes sind demnach klar und deutlich durch den Wortlaut des Art. 159 RV. bestimmt. Danach sind alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken und zu verhindern suchen, rechtswidrig. Diese Bestimmung wird sich in der Regel an den Arbeitgeber, den Dienstherrn wenden, bei dem Beamten somit an das Reich, das Land, die Gemeinde usw. Ob eine Maßnahme sich als Einschränkung darstellt oder nicht, ist nur von Fall zu Fall zu unterscheiden.[108]

Die Beamten haben von dem Koalitionsrecht weitgehenden Gebrauch gemacht und sich zu zahlreichen Verbänden zusammengeschlossen, die „die Erhaltung des Berufsbeamtentums, die wirtschaftliche Hebung des Beamtenstandes, die Schaffung eines einheitlichen Beamtenrechts gemäß Art. 128, Abs. 3 RV." erstreben.[109] Neben zahlreichen kleineren Beamtenorganisationen bestehen z. B. der Deutsche Beamtenbund, der Reichsbund der höheren Beamten, der Reichsbund der Kommunalbeamten und -Angestellten Deutschlands. Die Beamtenorganisationen haben sich aber „jeder Einwirkung auf die dienstliche Tätigkeit der Behörden und Beamten zu enthalten und sind auch nicht dazu berufen, Wünsche und Beschwerden einzelner Beamten, soweit es sich nicht gleichzeitig um grundsätzliche Angelegenheiten handelt, bei der vorgesetzten Behörde zu verfolgen".[109]

Weiterhin ist es den Beamten auch selbstverständlich freigestellt, sich zu Konsum- und Beamtenwirtschaftsvereinen, Bezugsgenossenschaften, Beamtenbanken, Lebens-, Kranken- und Sterbeversicherungsvereinen, Beamtenbau- und Siedelungsgenossenschaften zusammenzuschließen. Da das Recht, derartige Vereinigungen zur Erlangung von wirtschaftlichen Vorteilen zu gründen, allen Deutschen zusteht, kann es auch den Beamten nicht versagt werden, durch Zusammenschlüsse dieser Art ihre wirtschaftliche Lage zu verbessern. Die Beamtenwirtschaftsvereine dürfen aber ihre Waren nur an ihren Mitgliederkreis, der sich ausschließlich aus Beamten zusammensetzen muß, abgeben, da sie sonst mit den Gewerbetreibenden

107) Anschütz, RV. 1919, Anm. 5 zu Art. 159; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 24, S. 85; Brand, Beamten-R., § 168, S. 565. R.G.Str. Bd. 56, S. 412 ff.; 419 ff.; 423 ff.; O.V.G. Bd. 78, S. 452 ff.

108) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 24, S. 84.

109) Brand, Beamten-R., § 168, S. 565, 566.

in Wettbewerb treten würden. Selbstverständlich ist hierbei, daß die Abwicklung der Geschäfte solcher Vereine nicht in den Dienststunden geschehen darf, und daß die Diensträume nicht als Lagerstätte für die Waren benutzt werden dürfen.[110]

dd) Beamtenvertretungen.

Zum Schutze der Interessen der Beamtenschaft gegenüber dem Staat kündigt Art. 130, Abs. 3 RV. auch die Errichtung besonderer Beamtenvertretungen nach Maßgabe der kommenden Reichsgesetze an. Das diesbezügliche Reichsgesetz steht jedoch noch aus.

Im Anschluß an die mit der Umwälzung vom November 1918 entstandenen Arbeiter- und Soldatenräte bildeten sich Angestellten- und Beamtenräte, da man auch die Rechtsverhältnisse des Berufsbeamtentums ändern wollte. Der Bildung dieser Räte lag der Gedanke einer berufsgenossenschaftlichen Organisation zu Grunde; ihre Aufgaben waren begreiflicherweise noch nicht klar umschrieben. Die einzelnen Beamtenräte schlossen sich später zu einer Vereinigung der Beamtenräte mit dem Sitz in Berlin zusammen. Diese Vereinigung gab sodann Richtlinien über die Bildung und die Aufgaben der Beamtenräte an die Zentralbehörden des Reichs und der Länder heraus. Nach diesen Richtlinien sollten die Beamtenräte die Interessen der Beamten bei dem Vorstande der Behörde vertreten und sollten begutachtend und vermittelnd bei der Regelung des inneren Dienstes und in persönlichen Angelegenheiten wirken. Insbesondere aber sollte ihnen auch eine Mitwirkung bei den Beamtenbeförderungen zugestanden werden.[111]

Wie nun das zu erwartende Reichsgesetz diese Materie regeln wird, insbesondere ob Beamtenräte oder Beamtenausschüsse oder aber Beamtenkammern eingesetzt werden, muß abgewartet werden. Der Entwurf eines diesbezüglichen Gesetzes, der dem Reichsrat vorliegt, vertritt den Gedanken der Beamtenräte; auch die Vertreter der Beamtenorganisationen haben dem Entwurf im wesentlichen ihre Zustimmung erteilt. Von Bayern dagegen wird die Einsetzung von Beamtenkammern verlangt. Umstritten ist ferner noch, ob den Beamtenvertretungen ein Mitwirkungsrecht oder nur eine begutachtende Tätigkeit zugestanden werden soll.[112]

110) Brand, Das Beamtenrecht, § 168, S. 566, 567.
111) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 26, S. 92, 93.
112) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 26, S. 93, 94.

In einzelnen Ländern dagegen sind bereits vorläufige Bestimmungen über Beamtenvertretungen ergangen. In Preußen sind von der Staatsregierung (Staatsministerium) bis zu einer gesetzlichen Regelung die „Bestimmungen über die Bildung und Aufgaben der Beamtenausschüsse" vom 24. März 1919 erlassen worden. In den einzelnen Verwaltungen sind sodann dazu Ausführungsbestimmungen ergangen.[113] Danach sollen die Beamtenvertretungen „die Interessen der Beamten gegenüber den Dienstvorgesetzten wahrnehmen und an der Erhaltung eines zuverlässigen und pflichttreuen Beamtentums mitarbeiten".[114] Sie sollen einerseits das Vertrauensverhältnis zwischen den Beamten untereinander und andererseits das Vertrauensverhältnis zwischen Beamten und den vorgesetzten Behörden stärken und die Verwaltung in Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Fernerhin soll der Ausschuß in einer Reihe von Fällen, die den inneren Dienst oder persönliche Angelegenheiten betreffen, gutachtlich gehört werden.[114] Im einzelnen wird sodann noch über die Zusammensetzung und die Tätigkeit der Beamtenausschüsse folgendes bestimmt: Bei jeder Behörde, die mindestens dauernd 20 Beamte beschäftigt, sind Beamtenausschüsse zu bilden, deren Mitgliederzahl mindestens fünf und höchstens fünfzehn beträgt. Ihr Amt ist ein Ehrenamt. Wählbar und wahlberechtigt sind alle bei der Behörde dauernd angestellten Beamten ohne Unterschied des Geschlechts, die das 20. Lebensjahr vollendet haben. Die einzelnen Beamtengruppen (höhere Beamte, Bürobeamte, Kanzleibeamte usw.) müssen im Beamtenausschuß ihrer Mitgliederzahl entsprechend vertreten sein. Den Mitgliedern des Ausschusses ist, soweit möglich, die Ausübung des Ehrenamtes während der Geschäftsstunden durch entsprechende Einteilung des Dienstes zu ermöglichen. Ihre Arbeit trägt dienstlichen Charakter. Die Aufgaben der Beamtenausschüsse haben im Interesse des Gemeinwohls hinter den übrigen dienstlichen Aufgaben zurückzutreten. Die Mitglieder des Beamtenausschusses können ihr Amt jederzeit durch schriftliche Mitteilung an den Beamtenausschuß niederlegen. Die Niederlegung des Ehrenamtes muß erfolgen, wenn sie von der Beamtengattung, die das Mitglied wählte, mit ⅔ Stimmenmehrheit verlangt wird.

113) Ausführungsbestimmungen des Justizministers vom 27. April 1919, 28. 10. 1919, 18. 12. 1919, 13. 4. und 8. 12. 1920; Ausführungsbestimmungen des Ministers des Innern vom 18. Januar und 22. Oktober 1922 u. a.

114) Brand, Beamten-R., § 117, S. 117.

Wie sich die Weiterentwicklung dieser Beamtenvertretungen gestalten wird, ist von der zu erwartenden reichsrechtlichen Regelung abhängig. In diesem Zusammenhang ist sodann noch zu erwähnen, daß gemäß Art. 2 Ziff. VIII der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920 auch die Beamtenschaft fünf Vertreter in diesen Reichswirtschaftsrat zu stellen hat.

ee) Wahrnehmung eines Parlamentsmandates.

Zu den politischen Rechten der Beamten gehört ferner die Wahrnehmung eines Parlamentsmandates. Art. 39, Abs. 1 RV. bestimmt nun, daß Beamte und Angehörige der Wehrmacht zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags keines Urlaubs bedürfen. Betroffen werden von dieser Bestimmung alle Reichs-, Landes- und Kommunalbeamte, dagegen nicht Geistliche.[115] Das Recht der Beamten, daß sie zur Ausübung der vorgenannten Mandate keines Urlaubs bedürfen, war schon in Art. 21, Abs. 1 RV. 1871, Art. 78, Abs. 2 PrVU. 1850, sowie in den meisten anderen Landesverfassungen anerkannt. Art. 39, Abs. 1 RV. dehnt aber diesen Grundsatz subjektiv auf alle Militärpersonen und objektiv auf die Landtage aus.[116] Demnach bezieht sich das Recht aus Art. 39 RV. 1919 nicht nur auf die Ausübung eines Reichstagsmandates, wie es früher nach Art. 21, Abs. 1 RV. 1871, und des Landtagsmandates des eigenen Landes, wie es bisher durch die Mehrzahl der Landesverfassungen gegeben war, sondern auch auf die Wahl zum Landtag irgend eines Landes, in dem der Beamte nicht den Staatsdienst ausübt. Reichsbeamte bedürfen somit nunmehr keines Urlaubs, wenn sie in den Reichstag oder in einen Landtag, und Landesbeamte nicht, wenn sie in den Reichstag oder in den Landtag ihres oder irgend eines anderen Landes gewählt werden. Das Recht aus Art. 39 RV. bezieht sich dagegen nicht auf die Wahl zu Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen; ein analoges Recht könnte man höchstens aus Art. 160 RV. herleiten.[117] Bemerken möchte ich hier noch, daß die bisherigen Bestimmungen darüber, daß Abgeordnete, die ein Staatsamt erhalten, oder in ein höheres auf-

115) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 23, S. 80; Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 1 zu Art. 39; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 2 zu Art. 39.

116) Anschütz, RV. 1919, Anm. 2 zu Art. 39; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 23, S. 80.

117) Anschütz, RV. 1919, Anm. 2 zu Art. 39; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 23, S. 80.

rücken, ihres Mandates verlustig gehen,[118] in der Reichsverfassung 1919 fortgefallen sind.

Gemäß Art. 39, Abs. 1 RV. erhalten die Beamten den Urlaub zur Ausübung der Tätigkeit als Abgeordnete im Reichstag oder in einem Landtag kraft Gesetzes, d. h. der Urlaub bedarf nicht der Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde. Daraus folgt, daß die Beamten ihr Gehalt ohne Abzug weiter beziehen und weiterhin, daß sie für ihre Stellvertretung und deren Kosten keine Sorge zu tragen brauchen. Eine Anrechnung von Aufwandsentschädigungen auf das Diensteinkommen findet nicht statt. (§ II der allgemeinen Verfügung des preußischen Justizministers vom 11. Dezember 1920).[119] Dies war bisher in den Ländern nicht übereinstimmend geregelt; in Württemberg und Reuß ä. L. z. B. mußten die Beamten die Stellvertretungskosten bezahlen.[120]

Andererseits aber hat der Beamte die Pflicht, seine vorgesetzte Behörde von seiner erfolgten Wahl zu einem Reichstags- oder Landtagsabgeordneten und der Annahme dieser Wahl in Kenntnis zu setzen, denn er kann seiner Treuepflicht zufolge nicht ohne weiteres vom Amt fernbleiben; außerdem kann die Behörde auch nicht wissen, ob er zwecks Ausübung des Mandates von seinem Recht, Urlaub zu erhalten, Gebrauch machen will.[121]

Der Beamte kann natürlich nur dann den Urlaub beanspruchen, wenn er tatsächlich in seiner Eigenschaft als Abgeordneter tätig ist. Dies wird regelmäßig während der Vollversammlungen der Parlamente der Fall sein. Aber auch dann liegt eine Ausübung der Obliegenheiten als Mitglied des Reichstags oder eines Landtags vor, wenn sich der Abgeordnete in der Zeit zwischen zwei Sitzungsperioden, ja sogar zwischen zwei Legislaturperioden oder während einer langfristigen Vertagung des betreffenden Parlamentes einer Tätigkeit unterzieht, die mit seinem Mandat in engstem Zusammenhang steht, wie z. B. die Teilnahme an den Sitzungen eines Ausschusses zur Vorbereitung bzw. Weiterberatung eines Gesetzes, die Teilnahme an Fraktionssitzungen, an Wählerversammlungen, an Besichtigungsreisen usw. Vorübergehende

118) Art. 21, Abs. 2, RV. 1871; Art. 78, Abs. 3, PrVU. 1850.
119) Anschütz, RV. 1919, Anm. 3 zu Art. 39; Brand, Beamten-R., § 159, S. 533; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 23, S. 80.
120) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 23, S. 80, Anm. 11.
121) Brand, Beamten-R., § 159, S. 533.

Nichtteilnahme würde das Recht nicht beeinträchtigen, dagegen aber eine systematische Nichtausübung.[122]

In der allgemeinen Verfügung des preußischen Justizministers vom 11. Dezember 1920, betreffend die Uebernahme öffentlicher Ehrenämter durch Beamte, Angestellte und Arbeiter des Staates und der Körperschaften des öffentlichen Rechts, ist zwischen einer kurzfristigen und einer langfristigen Vertagung des Reichstages oder Landtages unterschieden. Die kurzfristige Vertagung, d. h. eine Vertagung, die nicht länger als 14 Werktage dauert, wird mit zur Ausübung der Obliegenheiten als Parlamentsmitglied gerechnet. Der Beamte bedarf demnach für diese Zeit keines besonderen Urlaubs. Will jedoch ein Beamten-Abgeordneter während einer langfristigen Vertagung des betreffenden Parlamentes sein Abgeordnetenmandat in einem Ausschuß oder dergleichen weiter ausüben, „so hat er seinem Dienstvorgesetzten rechtzeitig vorher Anzeige zu erstatten und hierbei darzutun, inwiefern eine Ausübung seiner Obliegenheiten als Abgeordneter vorliegt".[123]

Fernerhin bringt Art. 39 Abs. 2 RV. eine Neuerung gegenüber dem bisherigen Recht, die auf dem parlamentarischen Prinzip beruht. Nach Art. 39, Abs. 2 RV. ist den Beamten, die sich um einen Sitz der in Abs. 1 genannten Körperschaften bewerben, auch der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren. Aus dem Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung geht klar hervor, daß die Beamten den zur Bewerbung um ein Parlamentsmandat und den damit verbundenen Vorbereitungsarbeiten, wie z. B. Bereisung der Wahlkreise, Halten von Wahlreden usw., erforderlichen Urlaub nicht kraft Gesetzes erhalten, sondern nur durch besondere Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde. Es handelt sich hier um eine Pflicht des Beamten, den erforderlichen Urlaub zu beantragen.[124] Liegt ein derartiges Gesuch vor, so kann die Behörde die Voraussetzungen dazu nachprüfen, sie muß aber, wenn diese vorliegen, den erforderlichen Urlaub bewilligen. Aus dem Wort „erforderlich" geht fernerhin hervor, daß die zuständige Dienstbehörde das Recht hat, einen nach ihrem Ermessen für die Wahlvorbereitung nicht erforderlichen, also unbegründeten Urlaub, zu verweigern.[125]

---

122) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 23, S. 81.
123) Brand, Beamten-R., § 159, S. 534.
124) Brand, Beamten-R., § 159, S. 533; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 23, S. 81.
125) Anschütz, RV. 1919, Anm. 4 zu Art. 39.

Wann nun eine Bewerbung vorliegt, ist weder in der Reichsverfassung noch in den Wahlgesetzen des Reichs und der Länder gesagt. Es ist demnach den vorgesetzten Behörden des sich bewerbenden Beamten und dem Beamten selbst überlassen, den Zeitpunkt zu bestimmen. In der Verfügung des preußischen Finanzministers vom 26. Januar 1921 ist angeordnet, daß gemäß dem Beschluß des Staatsministeriums vom 2. Dezember 1920 die Beamten als Wahlkandidaten erst von dem Zeitpunkt an gelten, zu dem die Wahlvorschläge bei dem Wahlvorsteher eingereicht sind. Dieser Zeitpunkt wird wohl allgemein als Richtlinie gelten müssen.[126]

Zu erwähnen ist hier sodann noch, daß gemäß Art. 2, Ziff. VIII der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920 die Beamtenschaft fünf Vertreter in den Reichswirtschaftsrat zu entsenden hat, und daß gemäß Art. 5. Abs. 4 der Verordnung die Beamten zur Teilnahme an den Verhandlungen des Reichswirtschaftsrates und seiner Ausschüsse keines Urlaubs bedürfen.

ff) „Streikrecht" der Beamten.

Die Untersuchung der Frage, ob den Beamten ein Streikrecht zusteht oder nicht, ist nicht nur von theoretischer, sondern auch von praktischer Bedeutung, denn in dem vergangenen Jahrzehnt war die Beamtenschaft oft nahe daran, in den Streik zu treten; ein Teil der Reichsbeamten hat sodann auch während des Kapp-Putsches im März 1920 tatsächlich gestreikt, ebenso ein großer Teil der Reichsbahnbeamten Anfang 1922.

Streik ist die Arbeitseinstellung mehrerer Arbeitnehmer. Vor dem Weltkriege wurde er vornehmlich angewendet, um den Arbeitgeber zu zwingen, bessere Lohn- und Arbeitsbedingungen zu gewähren. Seit der Novemberrevolution aber bediente man sich auch immer mehr und mehr des Streiks als Machtmittel zur Erreichung parteipolitischer und allgemein politischer Ziele. Man wird daher heut mit Streik die gemeinschaftliche Arbeitseinstellung einer gewissen Anzahl Arbeitnehmer zur Erlangung besserer Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen, sowie zur Erreichung politischer Ziele bezeichnen müssen.[127]

126) Brand, Beamten-R., § 159, S. 533; Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 23, S. 81.
127) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 25, S. 87.

Das Recht zu streiken, das früher ein ausschließliches Vorbehaltsgut des Arbeiterstandes gewesen ist, wurde bisher aus § 152 Abs. 1 der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 abgeleitet. Aus dieser Gesetzesbestimmung: „Alle Verbote und Strafbestimmungen gegen Gewerbetreibende, gewerbliche Gehilfen, Gesellen oder Fabrikarbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter werden aufgehoben" geht aber keineswegs ein Recht auf den Streik hervor. Sie bezieht sich lediglich auf die Polizeifreiheit und Straffreiheit der nach dem früheren, aus dem Polizeistaat stammenden Recht unter Strafe gestellten Arbeiterkoalitionen, nicht aber auf die Rechtsfolgen, die sich nach bürgerlichem Recht aus dem Vertragsbruch ergeben. Als solchen aber stellt sich der Streik zweifellos dar, denn ein wesentlicher Teil des Arbeitsvertrages (über Höhe der Vergütung, Arbeitsstunden usw.) wird von dem Streikenden einseitig verletzt. § 152 Abs. 1 der Gewerbeordnung erklärt demnach den Streik lediglich für straflos und gibt jedenfalls keinen Anspruch des Arbeitnehmers gegen den Arbeitgeber auf Streik. Dieser ist also auf keinen Fall ein Recht, denn Handlungen, die durch rechtsgeschäftliche Vereinbarung verboten, mithin widerrechtlich sind, (Vertragsbruch), werden nicht dadurch zu Recht, daß sie als Kampfmittel zur Wahrung oder Förderung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen vorgenommen werden.[128]

Die Beamten, die das Streikrecht für sich in Anspruch nahmen, aber stützten dieses auf Art. 159 RV. (Aus § 152 der Gewerbeordnung konnten sie es nicht ableiten, denn dieser findet kraft positiver Bestimmung nur Anwendung auf Gewerbetreibende, gewerbliche Gehilfen, Gesellen oder Fabrikarbeiter, nicht aber auf Beamte. Die Koalitionsfreiheit war, wie ausgeführt, vor Inkrafttreten der Reichsverfassung 1919 nicht für alle Berufe anerkannt). Gemäß Art. 159 RV. ist die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen für jedermann und für alle Berufe gewährleistet, demnach auch für die Beamten. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 159 RV. aber geht klar hervor, daß die Vereinigungsfreiheit keinesfalls auch die Streikfreiheit umfassen sollte. Die ersten drei Entwürfe der Reichsver-

128) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 25. S. 87, 88.

fassung hatten statt „Vereinigungsfreiheit" den Ausdruck „Koalitionsfreiheit". Da aber nach der bisherigen Auslegung das Wort „Koalitionsfreiheit" die Befugnis zu streiken, d. h. „selbst unter Verletzung bestehender Vertragspflichten zur Durchsetzung gewisser wirtschaftlicher oder politischer Zwecke gemeinsam die Arbeit niederzulegen"[129] in sich schloß, wurde vom Verfassungsausschuß anstatt „Koalitionsfreiheit" das Wort „Vereinigungsfreiheit" gesetzt.[130] Die Auslegung der Verfassungsbestimmung des Art. 159 RV. 1919, daß in der Vereinigungsfreiheit keinesfalls die Streikfreiheit inbegriffen ist, wird allgemein in der Literatur, sowie auch von der Rechtsprechung vertreten.[131] Das Oberverwaltungsgericht führt in der Entscheidung im 78. Bande, S. 452 ff. u. a. folgendes aus: „Schon für den Arbeitnehmer im bürgerlichen Rechtsverhältnisse begründet die verfassungsmäßig gewährleistete Vereinigungsfreiheit jedenfalls kein Streikrecht in dem Sinne, daß dadurch die bürgerlich rechtlichen Folgen vertragswidriger Arbeitsverweigerung, insbesondere das Recht des Arbeitgebers zur fristlosen Entlassung auf Grund des § 626 BGB. ausgeschlossen würde. Demgemäß ist auch in der ständigen Rechtsprechung der bürgerlichen Gerichte, Gewerbegerichte und Schlichtungsausschüsse anerkannt, daß durch die gewährleistete Vereinigungsfreiheit niemand von den im Dienst- oder Arbeitsvertrag übernommenen Pflichten befreit wird, und daß der Arbeitgeber grundsätzlich berechtigt ist, den streikenden Dienstverpflichteten gemäß § 626 BGB. oder § 123 Nr. 3 der Gewerbeordnung aus wichtigem Grunde zu entlassen." Wenn demnach nicht einmal den Arbeitnehmern im Sinne des Privatrechts eine allgemeine Streikfreiheit, d. h. das Recht, jederzeit ohne Vertragsbruch zu begehen, kündigungslos die Arbeit einzustellen, weder durch § 152 Abs. 1 der Gewerbeordnung, noch durch Art. 159 RV. 1919 gegeben ist, so steht sie noch viel weniger den Beamten zu.

Tritt man der Auffassung bei, daß die Anstellung, der Begründungsakt des Staatsdienerverhältnisses, ein Vertrag ist, so würde sich der streikende Beamte eines Vertragsbruches

129) RGStr. Bd. 56, S. 420.

130) Bericht und Protolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, S. 389, 390.

131) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Anm. 3 zu Art. 159; Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 24, S. 85; § 25, S. 88; Brand, Das Beamtenrecht, § 169, S. 543; Damme, Beamtenstreik und Reichsverfassung, DJZ. 1919, S. 785; Lohmeier, Ueber das Streikrecht der Beamten, Preuß. Verw.-blatt, Bd. 41, S. 87; RGStr. Bd. 56, S. 412 ff.; R. Disz. H. in R.Min.Bl. 1923, 975.

schuldig machen. Demzufolge kann der Streik auch kein Recht der Beamten sein. Nimmt man aber an, daß die Anstellung kein Vertrag, sondern ein einseitiger Verwaltungsakt des Staates ist, so folgt daraus, daß der Beamte nicht eher sein Amt niederlegen kann, als bis ihn der Staat von seinen Amtspflichten entbunden hat. Schon das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten enthielt in § 97, Teil II, Titel 10, diesen Grundsatz: „In keinem Falle aber darf der abgehende Beamte seinen Posten eher verlassen, als bis wegen Wiederbesetzung oder einstweiliger Verwaltung desselben Verfügung getroffen ist." Gerade aber die Umkehrung dieses noch heute geltenden Grundsatzes würde eintreten, wenn der Beamte jederzeit sein Amt einfach aus Streikgründen niederlegen könnte. Außerdem wird, wie im III. Teil dieser Arbeit eingehend dargelgt worden ist, durch die Anstellung ein Gewaltverhältnis des Staates über den Beamten, eine besondere Gehorsams-, Treue- und Dienstpflicht begründet. Der Beamte verpflichtet sich mit Eingehung des Dienstverhältnisses, seine ganze Person in den Dienst des Staates zu stellen und insbesondere das ihm übertragene Amt gewissenhaft zu verwalten. Diese seine Hauptpflichten aber würde er gröblich verletzen, wenn er in den Streik treten und sein Amt eigenmächtig verlassen würde.[132]

Somit ist auf verschiedenen Wegen nachgewiesen worden, daß den Beamten ein Streikrecht nicht zusteht. Der Streik ist eben mit der rechtlichen Eigenart des Beamtenverhältnisses unvereinbar. Auch aus positiven Gesetzesbestimmungen geht dies hervor. Nach § 8 des preußischen Gesetzes betreffend Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 21. Juli 1852 und § 7 des Gesetzes betreffend Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851 geht ein nichtrichterlicher oder richterlicher Beamter, der sich ohne vorschriftsmäßigen Urlaub und ohne besondere Entschuldigungsgründe von seinem Amte entfernt hält, für die Zeit der unerlaubten Entfernung seines Diensteinkommens verlustig. Weiterhin bestimmen § 9, Abs. 1 bzw. § 8, Abs. 1, der genannten Gesetze, daß der Beamte die Dienstentlassung verwirkt hat, wenn die unerlaubte Entfernung vom Amte länger als acht Wochen dauert. Dieser Grundsatz, daß eine unerlaubte Entfernung vom Amt sich als Dienstvergehen darstellt, ist zwar in den meisten Beamten- und Disziplinargesetzen nicht besonders erwähnt, ist aber allgemein geltendes Recht. Da einerseits mit einem Streik immer

132) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 25, S. 88 ff.

ein Fernbleiben vom Amt verbunden, und andererseits ein Streik kein Entschuldigungsgrund ist, ist somit nochmals nachgewiesen worden, daß der Streik kein Recht, sondern im Gegenteil ein Dienstvergehen ist. Den Beamten kann demnach auch kein Streikrecht zustehen.

Abschließend möchte ich hier sodann noch die Erklärung der preußischen Staatsregierung vom 20. Februar 1920 anführen: „Bei der Eigenart des Beamtenverhältnisses (Anstellung auf Lebenszeit, gesetzliche Regelung des Ruhegehaltes und Hinterbliebenenfürsorge) bricht ein Beamter, der streikt, seinen Eid und verletzt die Amtspflicht, die er übernommen hat. Das Streiken stellt sich als unentschuldigtes Fernbleiben vom Amte dar und hat zur Folge, daß der Beamte für die Zeit des Streiks seines Diensteinkommens verlustig geht, auch hat er die Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens zu gewärtigen. Dadurch werden keine berechtigten Interessen der Beamten verletzt; denn ihnen stehen andere Mittel als der Streik zur Verfügung, um ihre Wünsche nachdrücklich zur Geltung zu bringen. Die Auffassung der preußischen Staatsregierung in dieser Frage deckt sich mit der der Reichsregierung“[133].

VIII.

Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte der Beamten.

Art. 129 Abs. 1 S. 3 RV., der die wohlerworbenen Rechte der Beamten für unverletzlich erklärt, ist ebenso wie die übrigen wesentlichen Bestimmungen des Beamtenreichsrechtes im zweiten Abschnitt „Das Gemeinschaftsleben“ des zweiten Hauptteils „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ eingegliedert. Der Art. 129 RV. ist demnach ein in der Reichsverfassung verankertes Grundrecht. Ueberschrift und Inhalt des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung würden nur dann im Einklang miteinander stehen, wenn hier die hauptsächlichsten Grundrechte und -Pflichten, für deren Dasein die Eigenschaft als Deutscher, also die Reichsangehörigkeit Voraussetzung ist, erschöpfend aufgezählt wären. Indessen ist ein solcher Einklang hier ebensowenig vorhanden, wie in

133) Siehe auch § 1, Abs. 1, der Verordnung des Reichspräsidenten betreffend Verbot der Arbeitsniederlegung durch Beamte der Reichsbahn vom 1. Februar 1922.

den Grundrechtsverzeichnissen früherer Verfassungen. Die „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" enthalten teils weniger, teils mehr und anderes als die Ueberschrift besagt. Es ergeben sich daher von selbst die Fragen, ob die Grundrechte unmittelbare Gesetzeskraft haben, oder ob sie nur die Bedeutung haben, den Gesetzgeber zu zwingen, die bestehende Gesetzgebung den Grundrechten anzupassen und die künftige den Grundrechten entsprechend zu setzen, oder ob die Grundrechte nur allgemeine Richtlinien sind, deren Befolgung man durch die Gesetzgebung erwartet, oder ob sie schließlich nur allgemeine Wahrheiten sind, von deren Festlegung man sich einen Einfluß auf die Sitte und Anschauung des deutschen Volkes verspricht.[1] Mit anderen Worten: „Es handelt sich darum, diejenigen Sätze, welche unmittelbar anwendbares Recht darstellen, welche schon jetzt für Behörden und Bürger rechtsverbindlich sind, als solche zu erkennen und sie zu unterscheiden von denen, welche ihren Inhalt im einzelnen und damit ihre verbindliche Kraft einschließlich der derogatorischen Wirkung gegenüber dem alten Recht erst noch durch besondere Gesetze erhalten sollen".[2] Ob das eine oder das andere der Fall ist, ist bei den einzelnen Sätzen oft sehr zweifelhaft. Auch in der Nationalversammlung hat man nicht die Formel gefunden, die die grundsätzliche Bedeutung und Geltungskraft der Grundrechte authentisch interpretiert. Der im 4. Verfasungsentwurf ursprünglich aufgenommene Art. 107, der lautete: „Die Grundrechte und Grundpflichten bilden Richtschnur und Schranke für die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Rechtspflege im Reich und in den Ländern", ist vom Plenum des Reichstages gestrichen worden, ohne daß etwas anderes an die Stelle gesetzt wurde. Dieser Artikel aber bot auch keine Entscheidungsnorm, denn er gab keine Kriterien für die Beurteilung der rechtlichen Natur der einzelnen Grundrechte, ließ also die Frage, um die es sich hier handelt, unentschieden. Die Entscheidung, ob der betreffende Satz der Reichsverfassung unmittelbare Gesetzeskraft hat oder nicht, kann aber nur von Fall zu Fall getroffen werden, denn sie ist abhängig von dem Wortlaut im Sinne jedes einzelnen Artikels. Es muß demnach bei der Auslegung einer Verfassungsbestimmung des 2. Hauptteils der Reichs-

1) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 8, S. 36.
2) Anschütz, R.V. 1919, S. 453.

verfassung in jedem einzelnen Fall besonders festgestellt werden, „ob der betreffende Satz unmittelbare Gesetzeskraft hat, ob er der ausführenden Gesetzgebung des Reichs und der Länder nur einen bestimmten Rahmen gibt, oder ob er etwa nur eine allgemeine Meinungsäußerung wiedergibt, die nur geringe oder gar keine praktische juristische Bedeutung hat".[3]

Die in feierlicher Form der Aufnahme in die Reichsverfassung gegebene Zusage der Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte der Beamten und Berufssoldaten hat nicht etwa nur der künftigen Gesetzgebung den Weg vorschreiben wollen, sondern gewährt den Beamten unmittelbar ein Recht. Im Gegensatz zu den im allgemeinen geschützten Rechten anderer Volkskreise hat das Recht der Beamten und Berufssoldaten als Träger der Staatsautorität besonders geschützt werden sollen. Diese Ansicht wird durch den Wortlaut der Verfassung selbst bestätigt, der in kurzer, klarer und eindeutiger Form den Schutz der wohlerworbenen Rechte der Beamten feststellt. Der Verfassungssatz: „Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich", ist demnach kein bloßes Programm, er gehört nicht zu den vielen in der Verfassung enthaltenen rechtlich unverbindlichen Meinungsäußerungen. Er ist auch nicht nur eine Anforderung an die künftige Gesetzgebung. Er ist vielmehr ein unmittelbar geltender, mit der Verkündung der Verfassung sofort ins Leben getretener Rechtssatz. Art. 129 RV. enthält ein unmittelbar wirkendes, ein positives Recht. Auch das Reichsgericht hat sich in dem gleichen Sine ausgesprochen.[4]

Die Unverletzbarkeit der wohlerworbenen Beamtenrechte bedeutet demnach den verfassungsurkundlichen Schutz der aus dem Anstellungsverhältnis des Beamten sich ergebenden Rechtsfolgen. Dem Gesetzgeber und dem nachprüfenden Richter liegt die Pflicht des Schutzes ob. Die Bestimmung des Art. 48, Abs. 2, Satz 2 RV. besagt außerdem ausdrücklich, daß auch der Reichspräsident diesen verfassungsurkundlichen Schutz nicht durch Maßnahmen auf Grund dieses Artikels einengen kann. Dieser Schutz ist demnach ein Bestandteil

3) Wolfstieg, Beamtenreichs-R., § 8, S. 37.

4) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Anm. 2 zu Art. 129; Triepel, Das preuß. Gesetz über die Einführung einer Altersgrenze, in Arch. d. öff. Rechts, Bd. 40, S. 356 f., S. 371; Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 29, S. 103; Aßmann, Wohlerworbene Beamtenrechte und das Besoldungsrecht der preuß. Kommunalbeamten, S. 19, 20, 22; RGZ., Bd. 99, S. 262; Bd. 102, S. 168; Bd. 104, S. 60.

der Reichsverfassung und kann nur im Wege der Verfassungsänderung gemäß Art. 76 RV. eine Abänderung erfahren.

Hat sich der Staat auf Grund seiner Gesetzgebungshoheit eine Verfassung gegeben, so muß er auch selbst wieder imstande sein, diese Verfassung zu beseitigen oder zu verändern, denn es besteht kein Unterschied zwischen einer verfassungsgebenden und einer gesetzgebenden Gewalt. Die Verfassung ist auch einem Gesetz nicht übergeordnet, wie z. B. das Gesetz einer Verordnung. Infolgedessen kann die Verfassung auch im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden. Dieser Satz galt auch schon im alten Recht und zwar sowohl im Reich, wie auch in den Einzelstaaten. Für das jetzt geltende Verfassungsrecht wird dies ausdrücklich in Art. 76 RV. bestimmt.[5] Gemäß den Bestimmungen dieses Artikels kommen jedoch Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur dann zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Auch Beschlüsse des Reichsrates auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Daraus folgt, daß die Beseitigung wohlerworbener Rechte der Beamten nur durch eine Verfassungsänderung des Art. 129, Abs. 1, Satz 3 RV. gemäß Art. 76 RV. möglich ist. Wie die heutige Rechtsprechung lehrt, kann demnach eine Schmälerung dieser Rechte nicht mehr wie früher durch Landesgesetz oder bei den Reichsbeamten durch ein einfaches Reichsgesetz, sondern nur durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erfolgen, d. h. durch ein Reichsgesetz, das mit Zweidrittel-Stimmenmehrheit der gesetzlich vorgeschriebenen anwesenden Abgeordneten zustande gekommen ist. Der Verfassungssatz: „Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich" wirkt sich demnach praktisch so aus, daß sich der Reichsgesetzgeber über diese wohlerworbenen Rechte der Beamten nur hinwegsetzen darf auf Grund eines verfassungsändernden Gesetzes, der Landesgesetzgeber überhaupt niemals. Fernerhin gibt der Satz: „Reichsrecht bricht Landesrecht" jedem Richter, der von einem Beamten zum Schutze der wohlerworbenen Rechte angerufen werden kann, die Möglichkeit, ein gegen

5) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 29, S. 103.

dieses Grundrecht verstoßendes Landesgesetz als ungültig zu betrachten, mithin nicht zur Anwendung zu bringen.[6]

Aus den Ausführungen geht demnach fernerhin noch hervor, daß der Verfassungssatz: „Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich", keine bloße Uebergangsbestimmung sein kann, obwohl er in der Absicht erlassen worden ist, die Beamtenschaft der Revolutionsperiode zu „beruhigen". „Seine Stellung in der Verfassung, und der Zusammenhang mit anderen wichtigen, auf die Dauer berechneten Anordnungen schließt eine solche Annahme ohne weiteres aus."[7] Daraus aber folgt weiter, daß der Satz nicht nur für die zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung in einem Beamtenverhältnisse stehenden Personen gilt, sondern daß er auch allen später angestellten Beamten zugute kommt, solange er sich in der Verfassung befindet. Sodann schützt er „deren wohlerworbenen Rechte nicht nur, soweit diese auf bisher geltenden Gesetzen beruhen; er gewährleistet vielmehr auch alle Rechte, die in der Zukunft aus irgend einem Gesetze, aus Verordnung und aus Gewohnheitsrecht entstehen, und die als „wohlerworbene" im Sinne des Art. 129 RV. 1919 aufzufassen sind". „Art. 129 RV. bedeutet eben, wie alle rechtlich relevanten Klauseln der Grundrechte, nicht etwa nur eine Schranke für die Verwaltung, sondern gleichzeitig auch „Richtschnur und Schranke" für die Gesetzgebung"[7] sowohl des Reiches wie auch der Länder.

---

7) Triepel, Das preuß. Gesetz über die Einführung einer Altersgrenze, in Arch d. öff. Rechts, Bd. 40, S. 357.

6) Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, § 29, S. 103; Aßmann, Wohlerworbene Beamtenrechte und das Besoldungsrecht d. preuß. Kommunalbeamten, IV., S. 21.

Lebenslauf.

Am 19. Dezember 1900 zu Königsberg in Ostpreußen geboren, besuchte ich nach Uebersiedlung meiner Eltern von Königsberg nach Schweidnitz/Schl. die Städtische Ober-Realschule zu Schweidnitz. Nach meiner Abiturientenprüfung trat ich Ostern 1919 in das Städtische Elektrizitätswerk Schweidnitz als Volontär ein, da ich zunächst die Absicht hatte, nach vorangegangener praktischer Schulung die Technische Hochschule in Breslau zu beziehen. Infolge der immer fortschreitenden Geldentwertung und des frühen Todes meiner beiden Eltern war ich aber gezwungen, diesen Plan zunächst aufzugeben. Ich trat daher in die kaufmännische Abteilung des Städtischen Elektrizitätswerkes über und verblieb dort noch bis Herbt 1921. Von Herbst 1921 bis Sommer 1922 war ich sodann bei der Nordfränkischen Ueberland-Zentrale Bamberg und von 1922 bis 1926 bei den Siemens-Schuckert-Werken, Technisches Büro Breslau, als Kaufmann tätig. Inzwischen hatte ich meinen Plan, zu studieren, wieder aufgenommen und ließ mich im Herbst 1924 bei der juristischen Fakultät der Universität Breslau immatrikulieren. In Breslau verblieb ich auch während meiner ganzen Studienzeit. Am 30. Juli 1930 bestand ich sodann mein Rigorosum.